

# A Ética no Serviço Público:

## Perceção de colaboradores do Ministério da Justiça Português

**Neuza Micaela Farinho Martins**

**Orientador: Professor Doutor Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia**

Dissertação para obtenção de grau de Mestre  
em Administração Pública, especialização em Administração da Justiça

*Lisboa*  
*2020*

[WWW.ISCSP.U LISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.U LISBOA.PT)

A Ética no Serviço Público:  
Perceção de colaboradores do Ministério da Justiça Português

*Neuza Micaela Farinho Martins*

*Orientador:* Professor Doutor Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Dissertação para obtenção de grau de Mestre  
em Administração Pública, especialização em Administração da Justiça

Júri:

Presidente:

- Doutor João Manuel Ricardo Catarino, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Doutor Pedro Gomes Rodrigues, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutor Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de Orientador;

- Doutor António João Marques Maia, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

*Lisboa*  
*2021*

## AGRADECIMENTOS

Este projeto contou com a preciosa ajuda e colaboração de diversas partes que tornaram possível a sua realização, a todos eles o meu sincero agradecimento.

Antes de mais quero agradecer ao Professor Doutor Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, orientador da dissertação, por toda a disponibilidade, orientação, incentivo e sentido crítico que permitiu a realização deste trabalho.

À minha amiga, Sandra Pereira, por toda a paciência e força, com quem partilhei os primeiros passos deste percurso e me fez acreditar que era possível.

Ao meu namorado, José, por ter caminhado ao meu lado, pelo companheirismo, ânimo, força e carinho que sempre me transmitiu.

E, por último, aos meus pilares de força e apoio incondicional, os meus queridos avós, Maria e António, e a minha mãe Noélia, por todo o esforço, amor e motivação que sempre me prestaram ao longo de toda a minha vida.

A todos o meu sincero e profundo,

Muito Obrigado!

## RESUMO

A presente dissertação pretende aliar a abordagem qualitativa ao estudo estatístico referente à perceção da ética no serviço público pelos colaboradores no Ministério da Justiça português, sendo assente no modelo teórico da Governança, refletido através do conceito de Boa Governança. De forma a auxiliar esta investigação foram delimitados um conjunto de objetivos (geral e específicos) orientadores e hipóteses a testar. Após a explanação teórica, fica evidente a preponderância das questões éticas e das suas implicações para o seio da Administração Pública, e em específico na Administração da Justiça.

O estudo das perceções auxilia o avanço científico no campo da Administração Pública, uma vez que permite avaliar e ponderar a influência e importância que determinadas ações têm, neste caso qual a influência e a importância da ética no serviço público pelos colaboradores no Ministério da Justiça português. A metodologia utilizada pautou-se pela abordagem qualitativa aliada ao estudo estatístico. Através da revisão da literatura foi possível estruturar as hipóteses a testar, bem como o modelo, alicerçado no modelo teórico da infraestrutura ética. A recolha de dados foi realizada entre maio e junho de 2020 através de questionários (adaptados do inquérito “Ethics In The Public Services Of The European Union Member States”) aplicados *online*. Durante o período mencionado foram recolhidas 333 observações, que após a análise inicial dos dados foram reduzidas para 276 observações. Dos dados recolhidos foi então possível medir as perceções entre as dimensões em estudo, através do modelo de equações estruturais, bem como a agregação dos colaboradores em três *clusters* distintos, através da análise de *clusters*, caracterizados como “Colaboradores Antiéticos”, “Colaboradores Pouco Éticos/Éticos” e “Colaboradores Muito Éticos”.

A investigação foi marcada por um conjunto de limitações, desde a complexidade dos temas relacionados com a ética, o estudo de perceções, e as eventuais desvirtuações das respostas aos questionários *online*. No entanto, apesar das eventuais restrições, este estudo espera auxiliar o progresso do conhecimento científico na generalidade da Administração Pública, e em específico da Administração da Justiça, uma vez que existem variadas oportunidades de investigação. No final da dissertação, indicam-se algumas recomendações para trabalhos futuros.

**Palavras-Chave:** boa governança, serviço público, administração pública, ética

## ***ABSTRACT***

This dissertation intends to combine the qualitative approach with the statistical study referring to the perception of ethics in public service by employees in the Portuguese Ministry of Justice, based on the theoretical model of Governance, reflected through the concept of Good Governance. In order to assist this investigation, a set of guiding objectives (general and specific) and hypotheses to be tested were outlined. After the theoretical explanation, the preponderance of ethical issues and their implications for Public Administration, and specifically in the Administration of Justice, becomes evident.

The study of perceptions helps scientific advancement in the field of Public Administration, since it allows to evaluate and ponder the influence and importance that certain actions have, in this case what is the influence and importance of ethics in public service by employees in the Portuguese Ministry of Justice. The methodology used was guided by the qualitative approach combined with the statistical study. Through the literature review, it was possible to structure the hypotheses to be tested, as well as the model, based on the theoretical model of ethical infrastructure. Data collection was carried out between May and June 2020 through questionnaires (adapted from the “Ethics In The Public Services Of The European Union Member States” survey) applied online. During the mentioned period 333 observations were collected, which after the initial analysis of the data were reduced to 276 observations. From the collected data, it was then possible to measure the perceptions between the dimensions under study, through the structural equations model, as well as the aggregation of employees in three different clusters, through the analysis of clusters, characterized as “Unethical Collaborators”, “Unethical Collaborators” / Ethical ” and “ Very Ethical Collaborators ”.

The investigation was marked by a set of limitations, from the complexity of the issues related to ethics, the study of perceptions, and the possible distortions in the responses to the online questionnaires. However, despite the possible restrictions, this study hopes to help the progress of scientific knowledge in the majority of Public Administration, and specifically in the Administration of Justice, since there are several research opportunities. At the end of the dissertation, some recommendations for future work are indicated.

**Keywords:** good governance, public service, public administration, ethics

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1. A Teoria da Governança .....</b>	<b>2</b>
<b>2.2. A Boa Governança .....</b>	<b>6</b>
<b>3. ÉTICA .....</b>	<b>8</b>
<b>3.1. A Ética.....</b>	<b>8</b>
<b>3.2. A Ética na Administração Pública .....</b>	<b>10</b>
<b>3.2.1. O caso da Administração Pública Portuguesa .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2.2. Desafios .....</b>	<b>14</b>
<b>3.3. Sistema relacional e fluxo de valores.....</b>	<b>15</b>
<b>3.4. Líder ético .....</b>	<b>16</b>
<b>3.5. Perscrutação ativa.....</b>	<b>16</b>
<b>3.6. Tomada de decisão.....</b>	<b>17</b>
<b>3.7. Infraestrutura ética.....</b>	<b>18</b>
<b>3.8. Códigos de ética e conduta .....</b>	<b>21</b>
<b>4. ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA .....</b>	<b>23</b>
<b>4.1. A Justiça.....</b>	<b>23</b>
<b>4.2. A ascensão do Direito e da Justiça .....</b>	<b>24</b>
<b>4.2.1. As origens e o desenvolvimento do acesso ao Direito e à Justiça .....</b>	<b>24</b>
<b>4.2.2. A concretização do acesso ao Direito e à Justiça – o Sistema de Justiça .....</b>	<b>26</b>
<b>4.3. O Sistema de Justiça português .....</b>	<b>27</b>
<b>4.3.1. Organização e Estrutura do Sistema de Justiça português .....</b>	<b>28</b>
<b>4.4. A Ética na Justiça - O caso da Direcção Geral da Política de Justiça.....</b>	<b>29</b>
<b>5. METODOLOGIA.....</b>	<b>32</b>
<b>5.1. Tipo de pesquisa.....</b>	<b>32</b>
<b>5.2. População-alvo e amostra do estudo .....</b>	<b>33</b>
<b>5.3. Recolha de dados.....</b>	<b>33</b>
<b>5.4. Inquérito por questionário .....</b>	<b>33</b>
<b>5.5. Metodologia em termos de análise de dados e análise estatística .....</b>	<b>34</b>
<b>5.5.1. Modelo de equações estruturais .....</b>	<b>35</b>

5.5.2. Análise de <i>clusters</i> .....	36
5.6. Modelo de análise e Hipóteses.....	37
5.6.1. Dimensões, indicadores e hipóteses.....	38
5.6.2. Modelo estrutural .....	39
5.7. Modelo de análise.....	41
5.7.1. Modelo de medida e modelo estrutural .....	41
5.7.2. Análise de <i>clusters</i> .....	42
5.7.2.1. Caracterização dos <i>clusters</i> .....	43
5.8. Apresentação e discussão dos resultados .....	46
6. CONCLUSÃO.....	48
6.1. Limitações e Recomendações para Trabalhos Futuros.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	53
ANEXOS .....	64
Anexo 1 – Questionário para aferição da perceção da ética no serviço público .....	64
Anexo 2 – Análise dos Códigos de Conduta e Ética do Ministério da Justiça.....	68
Anexo 3 – Enquadramento teórico do modelo conceptual.....	74
Anexo 4 – Análises de Dados e Análises estatísticas .....	76
Anexo 4.1 – Modelo de Equações Estruturais Utilizado ( <i>Output SPAD</i> ).....	76
Anexo 4.2 – Análise de Clusters ( <i>Output SPAD</i> ) .....	89

## ÍNDICE DE TABELAS

<b>Tabela 1- Conceitos de Governança.....</b>	<b>4</b>
<b>Tabela 2- Interpretações de Governança .....</b>	<b>5</b>
<b>Tabela 3- Princípios, elementos e/ou caraterísticas defendidos pela Boa Governança .....</b>	<b>7</b>
<b>Tabela 4 - Ethos .....</b>	<b>8</b>
<b>Tabela 5 - Paradigmas administrativos .....</b>	<b>12</b>
<b>Tabela 6 - Posicionamento da Administração Pública Portuguesa em relação à ética ....</b>	<b>13</b>
<b>Tabela 7 - Caraterísticas da infraestrutura ética .....</b>	<b>19</b>
<b>Tabela 8 - Fases da política ética .....</b>	<b>20</b>
<b>Tabela 9 - Conceito de Justiça .....</b>	<b>23</b>
<b>Tabela 10 - Primórdios dos meios de acesso ao Direito e à Justiça.....</b>	<b>25</b>
<b>Tabela 11 - Operacionalização dos conceitos .....</b>	<b>37</b>
<b>Tabela 12 - Hipóteses a testar .....</b>	<b>38</b>
<b>Tabela 13 - Dimensões e indicadores em estudo .....</b>	<b>39</b>
<b>Tabela 14 - Resultados das hipóteses .....</b>	<b>41</b>



## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Natureza do fluxo de valores .....</b>	<b>15</b>
<b>Figura 2 - Estrutura orgânica geral do Ministério da Justiça.....</b>	<b>28</b>
<b>Figura 3 - Modelo de medida.....</b>	<b>35</b>
<b>Figura 4 - Modelo estrutural .....</b>	<b>41</b>
<b>Figura 5 - Modelo estrutural efetivo .....</b>	<b>42</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - Análise de clusters global .....</b>	<b>43</b>
<b>Gráfico 2 - Cluster "Colaboradores Antiéticos" .....</b>	<b>44</b>
<b>Gráfico 3 - Cluster "Colaboradores Pouco Éticos/Éticos" .....</b>	<b>45</b>
<b>Gráfico 4 - Cluster "Colaboradores Muito Éticos" .....</b>	<b>45</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado consiste na realização de um estudo misto aliando a abordagem qualitativa ao estudo estatístico, referente à perceção da ética no serviço público pelos colaboradores no Ministério da Justiça, para a obtenção do mestrado em Administração Pública, especialidade da Justiça.

Apesar da importância da ética no setor público ter sido amplamente proclamada, existe ainda questões pertinentes que merecem resposta. A ética é uma preocupação natural na discussão sobre o real papel dos políticos e da administração do Estado, uma vez que, tanto os políticos como os funcionários públicos têm poderes discricionários. Ou seja, as decisões tomadas têm potencial para afetar a sociedade civil, devendo, portanto, ser baseadas em bons princípios éticos (Singo, 2018).

A revisão preliminar da literatura sobre o tema da ética, despertou o interesse sobre a esta necessidade no campo da ética, particularmente no âmbito da Administração Pública e do serviço público, uma vez que a necessidade ética no âmbito do serviço público é caracterizado por uma multiplicidade de fatores, interesses, valores, entre outros (Alkandry, Blessett & Patterson, 2017). A ética no setor está, portanto, enraizada num sentido de dever de servir os outros, em benefício da sociedade ou do interesse público (Svara, 2007).

A Nova Gestão Pública, na sua ânsia por eficácia, eficiência e economia adotou técnicas e meios do setor privado no setor público, pondo em causa um quarto E – o de Ética (OCDE, 1996). Frederickson et al. (2012) afirma que a necessidade ética é um exemplo marcante do crescente receio da debilidade dos valores públicos ou da sua conversão por valores de mercado no domínio da ética profissional dos dirigentes da Administração Pública. Estas preocupações foram, então, refletidas na (Boa) Governança.

A ética associada a mecanismos de participação e envolvimento dos cidadãos, cria uma infraestrutura ética de controlo, *accountability*, transparência e confiança. Correia (2012) aborda esta temática ao referir que necessidades crescentes e complexas, perspetiva crítica e atenta da cidadania e os comuns casos de corrupção, fazem com que seja imperativo que este

setor seja pautado por uma infraestrutura ética, refletindo os princípios da Boa Governança, assegurando uma justiça isenta

Este trabalho tem a ambição de responder à seguinte pergunta de partida: “De que forma os novos modelos de Governança induzem a ética no serviço público e como é percebida pelos colaboradores do Ministério da Justiça?”. Quanto ao objetivo geral da investigação, este define-se como: “Identificar a percepção de ética no serviço público pelos colaboradores do Ministério da Justiça”

Levando em consideração o objetivo geral supramencionado, este trabalho terá um conjunto de objetivos específicos orientadores: a) Examinar a temática da ética no modelo teórico da Governança, através do conceito de Boa Governança; b) Enunciar a importância da infraestrutura ética; c) Esclarecer a formalização da ética na Administração Pública, especialmente através dos códigos de ética ou conduta; d) Aprofundar o conhecimento sobre os processos de utilização dos códigos de ética na Administração Pública; e) Medir a percepção da ética dos colaboradores do Ministério da Justiça, através da realização de uma análise de *clusters* (criar agrupamentos sobre as percepções de ética no serviço público).

## **2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

Os modelos teóricos de Administração Pública foram acompanhando as alterações que se sucederam no mundo político, económico e social.

Nos anos 80 e 90 verificou-se o aparecimento do Estado oco e fragmentado. Desta forma, o Estado cedeu o seu lugar único a uma miríade de operações, de tal forma que, muitas vezes nem já é o ator mais importante na rede de relações institucionais distribuidoras de serviços públicos aos cidadãos. Neste contexto, falamos agora em Governança (Bilhim, 2017).

### **2.1. A Teoria da Governança**

Podem elencar-se algumas razões para o aparecimento da Governança<sup>1</sup> como a globalização económica, a corrupção dos Estados, o falhanço da economia planeada centralmente, a burocracia de elites, a modernização e inovação tecnológica, e o crescimento do terceiro setor, entre outras (Asaduzzaman & Virtanen, 2016).

Segundo Bilhim (2013), o termo Governança aparece como guarda-chuva de coisas distintas:

- Sinónimo de administração pública e de implementação de políticas públicas;
- Sinónimo de Nova Gestão Pública;
- Conjunto de teorias que trata do declínio da soberania e da fragmentação institucional.

Pode-se dizer que este conceito opera a três níveis - institucional, organizacional e técnico<sup>2</sup> (Bilhim, 2013).

A Governança<sup>3</sup> ganhou popularidade e visibilidade nas ciências sociais e políticas devido ao seu discurso polivalente (Asaduzzaman & Virtanen, 2016). Essa popularidade é explicada pelo facto que, como conceito a Governança incorpora uma longa relação com governo, regras, estruturas de autoridade e domínio (Tiihonen, 2004). No entanto, apesar do seu merecido reconhecimento e importância, ainda não existe uma teoria conceptual universal do que é a Governança (Asaduzzaman & Virtanen, 2016). Na tabela 1, expõem-se algumas definições atribuídas ao conceito.

---

<sup>1</sup> No setor público, compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controlo, com o objetivo final de condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse público. A cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes (vinculados a conjunto de práticas de governança) que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos (Tribunal de Contas da União, 2014).

<sup>2</sup> Ao nível institucional, a Governança procura compreender a formação, adoção e implementação da política pública; ao nível organizacional ou de gestão, compreende as questões da hierarquia entre departamentos, agências independentes e entidades do terceiro setor, concentrando-se ainda nos incentivos, no poder administrativo, medidas da realização; ao nível técnico, foca-se na envolvente específica de atuação organizacional, nomeadamente nas questões ligadas ao profissionalismo, competência técnica, motivação, transparência, performance, meritocracia, eficiência, liderança (Bilhim, 2013).

<sup>3</sup> Importa salientar que a reputação e o sucesso da Governança dependem da conduta dos colaboradores públicos e a perceção pública da sua conduta (Menyah, 2010).

**Tabela 1- Conceitos de Governança**

Autor	Conceito
<b>Pierre &amp; Stoker, 2000</b>	Capacidade institucional das organizações públicas proverem bens e serviços públicos exigidos pelos seus cidadãos ou representantes, de forma transparente, imparcial, sujeita a responsabilização e prestação de contas.
<b>Graham et al., 2003</b>	Nova forma de relacionamento do Estado com os cidadãos, mormente em prol do bem-estar social, ou seja, é o processo nos termos do qual as organizações tomam decisões, determinam quem envolvem nesse processo e como prestam contas.
<b>Fukuyama, 2013</b>	Habilidade do governo para implementar regras, fornecer serviços independentemente se o governo é democrático ou não. O governo é uma organização e a Governança é a execução.
<b>Peters, 2014</b>	Capacidade para conduzir a economia e a sociedade, consistindo na identificação de alguns meios eficazes para decidir sobre os objetivos coletivos e encontrar meios para os atingir, através da atividade híbrida (setor público e privado).
<b>Colebatch, 2014</b>	Exercício do poder político para administrar os assuntos da nação e também uma construção analítica que identifica algum fenómeno social específico.
<b>Belo, 2017</b>	Forma de governar, tendo como referência o equilíbrio permanente e necessário entre Estado, sociedade e mercado.

Fonte: Elaboração própria, vários autores

Um dos obstáculos na sua definição deve-se à enorme variedade das suas raízes teóricas, como economia, relações internacionais, teoria organizacional, estudos de desenvolvimento, ciência política (Stoker, 1998), tornando-se, assim difícil encontrar uma definição coerente que corresponda a todas as diferentes disciplinas.

De acordo com Asaduzzaman e Virtanen (2016), este conceito encontra-se ainda longe da maturidade no domínio da Administração Pública e, apesar de ser alvo de um debate crescente e constante, a literatura sobre Governança permanece demasiado diversa e incoerente. Ora os seus princípios não podem ser elencados de forma universal pauta-se, no entanto, por estabilidade política, primado do direito, controlo da corrupção e responsabilização (Nanda, 2006).

Apesar da grande atenção dada às teorias de Governança, Farazmand (2013) põe em evidência a dificuldade em encontrar um único modelo ideal de *Governance* para *all seasons*, aplicável a todas as nações e comunidades. Porém, apesar de todas as diferenças entre definições, significados, teóricos e académicos, pode dizer-se que existem três aspetos transversais –

descentralização, sistema de governo orientado para as pessoas e o aprimoramento da participação e envolvimento dos cidadãos.

Podem apresentar-se duas abordagens distintas da origem da Governança - agências internacionais de ajuda e estudos europeus<sup>4</sup> (Asaduzzaman & Virtanen, 2016). No âmbito da abordagem dos estudos europeus, segundo Rhodes (1996), o termo Governança pode ser interpretado de seis formas distintas, entendidas como descendentes ou integrados entre si.

**Tabela 2- Interpretações de Governança**

Interpretação	Caraterísticas
<b>Governança como Estado mínimo</b>	Redefinição da intervenção pública, utilizando os mercados e quase-mercados para fornecer serviços públicos.
<b>Governança corporativa</b>	Sistema pelo qual os organismos se regem, controlam e tomam decisões.
<b>Governança como Nova Gestão Pública</b>	A mudança do setor público passa por “menos governo” e “mais Governança”.
<b>Boa Governança</b>	Forma de governação, aliada a conceitos de <i>accountability</i> , transparência, <i>responsiveness</i> , perscrutação ativa, Estado de Direito, entre outros.
<b>Governança como Sistema Sócio-Cibernético</b>	Sistema sociopolítico como resultado dos esforços de intervenção de todos os atores envolvidos (as políticas derivam de todos os envolvidos e não só do governo central).
<b>Governança como Redes de Auto-Organização</b>	Forma de cooperação social, ou seja, as redes integradas conseguem ultrapassar a direção do governo, criando as suas próprias políticas e moldando o seu ambiente.

Fonte: Rhodes (1996)

Frederickson et al. (2012) afirmam que a Governança pode ser encarada como um reposicionamento da Administração Pública tradicional, numa sociedade globalizada onde imperam as novas tecnologias e com múltiplas jurisdições, num contexto em que o Estado está

---

<sup>4</sup> No seguimento da abordagem das agências internacionais de ajuda, Kaufmann et al. (2000) aborda a governança segundo três perspetivas: processo pelo qual os governos são selecionados, responsabilizados e substituídos, capacidades dos governos dirigirem os recursos eficientemente, formulando e implementando políticas e regulamentos e, alcance da participação cívica nos assuntos de Estado e no acesso à administração.

fragmentado e desarticulado, e onde a soberania está em declínio, mostrando-se, pois, premente a cooperação inter-redes.

A Governança não se restringe a cumprir regulamentos, pois constitui um sistema de valores pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (Mendes, 2014). A sua dimensão ética refere-se à efetividade e a prestação de contas com o objetivo de estabelecer justiça no setor público (Girardin, 2012).

No que diz respeito à dicotomia Governança e Nova Gestão Pública, existem vários autores que defendem que os dois modelos espelham aspetos fundamentais (Correia, De Jesus & Bilhim, 2016), como por exemplo a produtividade, mercantilização, descentralização e prestação de contas (Frederickson et al., 2012). Por sua vez, outros autores apelam às suas diferenças para demarcar as fronteiras entre Governança e Nova Gestão Pública<sup>5</sup>.

## **2.2. A Boa Governança**

Boa Governança é sinónimo de desenvolvimento sustentável, ou seja, a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais de um país para o desenvolvimento (Banco Mundial, 1992). Sendo condição central para a criação e manutenção de um ambiente pautado pelo desenvolvimento, associa, portanto, de forma estreita a relação entre as boas práticas de Governança e o desenvolvimento de cada país, colaborando para um entendimento da ação participativa e responsável de todos os atores intervenientes, com diferentes papéis na política pública (Belo, 2017).

O conceito oscilou, então, na procura de novas abordagens e novos alinhamentos de ação e acompanhamento do que é a sociedade, suas exigências e capacidades de resposta por parte do

---

<sup>5</sup> Governança centra a sua atenção na relação entre o Governo e a sociedade, integrando a política democrática numa estrutura onde a burocracia ainda persiste, Nova Gestão Pública é ideológica e, ao mesmo tempo, focada nos resultados (Frederickson et al., 2012). No entanto, ambos os modelos podem ser encarados como respostas à crescente complexidade da sociedade e às dificuldades que o Estado clássico sente para lidar com essa complexidade. Reconhecendo a crescente complexidade da sociedade, apresentam ferramentas e instrumentos diferentes para lidar com as questões (Klijn, 2012).



estado (Hyden & Court, 2002). Todavia, sendo subsidiário do conceito de Governança, também não reúne consenso, mas alguns elementos reivindicam reconhecimento universal (Graham, Amos & Plumptre, 2003).

**Tabela 3- Princípios, elementos e/ou características defendidos pela Boa Governança**

<b>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1997</b>	Legitimidade e voz, direção, desempenho, <i>accountability</i> e justiça.
<b>Okot-Uma, 2000</b>	Democracia, sociedade civil, participação popular, direitos humanos e desenvolvimento social e sustentável.
<b>“Governança Europeia – um livro branco”, 2001</b>	Abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência.
<b>Kovac &amp; Gajdushek, 2015</b>	Participação, transparência, clareza jurídica e legal, <i>accountability</i> , eficiência e <i>responsiveness</i> .

Fonte: Elaboração própria, adaptado de vários autores

Na Administração Pública, a Boa Governança salienta o papel dos gestores públicos na prestação de serviços de alta qualidade aos cidadãos, defende o aumento da autonomia da gestão, reconhece a importância dos diversos recursos e é recetiva à concorrência. O Estado torna-se, portanto, um parceiro da sociedade civil, tomando decisões em conjunto e protegendo o interesse público (Kovac & Gajdushek, 2015).

Esta é a estrutura institucional que favorece a conduta ética<sup>6</sup> e, deve ser aliada a uma cultura de gestão que delimite os parâmetros e motive o serviço público, salientando o papel crítico do exemplo moral e da liderança na formação de valores públicos (Argyriades, 2006; Bovaird &

<sup>6</sup> Os novos padrões de governança surgiram de acordo com a extensão global das normas democráticas, assim é esperado, que sejam cumpridos os princípios de transparência política, administrativa e de responsabilidade que enfatizam maior eficiência, eficácia e uma orientação para o cidadão (Abedian & Biggs, 1998). No entanto, a aplicação da Boa Governança no setor público requer uma sensibilidade diferente, uma vez que se concentra em freios e contrapesos, nomeadamente em sistemas de valores que enfatizam as questões da ética e dos códigos de conduta (Fourie, 2009). Desta forma, é destacado o papel importante que a ética e a responsabilidade desempenham na promoção da Boa Governança (a Boa Governança não pode ser discutida sem mencionar a ética) (Koenane & Mangena, 2017).

Loffler, 2015). A ética é, portanto, um componente-chave da Boa Governança que tem potencial para afetar a confiança pública (Downe, Cowell & Morgan, 2016; Perry et al., 2014).

Para Meyers (2016), a ética providência a conexão moral entre os valores democráticos na Governança e a Administração Pública. Assim, os conceitos de ética, transparência e Boa Governança são essenciais para uma reforma do Estado que procure garantir a confiança e a credibilidade pública das instituições democráticas<sup>7</sup>(Mendes, 2014).

### 3. ÉTICA

#### 3.1. A Ética

Ética vem do grego *ethos*, que significa costume ou modo de agir (Passos, 2004). Estes costumes são determinados por valores morais e leis vigentes que condicionam a conduta humana numa determinada época (Rocha, 2010), assim, as teorias éticas nascem e desenvolvem-se em diferentes sociedades como resposta aos diversos problemas resultantes das relações entre os Homens.

É, ainda, importante referir que a ética não é universal (Rocha, 2010; Soares, 2014), ou seja, depende da consciência individual.

O *ethos* pode ser:

**Tabela 4 - *Ethos***

Burocrático	Democrático
Pressupõe uma ligação direta e linear entre cidadãos eleitores e governantes. Existem hierarquias claras e normas de controlo, devendo a Administração Pública acatar as orientações provenientes do governo democraticamente eleito, sem considerações próprias.	Evidencia uma crescente margem de discricionariedade no que toca à atuação da Administração Pública. Deste modo, enfatiza a adesão a um conjunto de princípios morais assentes em valores democráticos que servem de orientação no estabelecimento de políticas e processos de tomada de decisão

Fonte: Soares, 2014

<sup>7</sup> Os defensores da Boa Governança afirmam que a ética do serviço público é um elemento crucial. Sem ética, a procura pela Governança é infrutífera, os recursos governamentais podem ser mal utilizados e, em casos extremos origina o falhanço dos Estados (Khan, 2018). A Boa Governança, não é um fim em si mesma, é um meio necessário para efetivamente cumprir seus objetivos e garantir a sustentabilidade dos resultados. A adoção de uma estrutura adequada de Governança combina ações que visam garantir o melhor desempenho e assegurar a observância dos princípios éticos e legais (Vieira & Barreto, 2019).

Desta forma, a ética é a parte da filosofia que estuda a moralidade dos atos humanos<sup>8</sup>, ou seja, distinguir o certo do errado, podendo distinguir-se entre ética normativa (teleológicas ou deontológicas) e ética descritiva.

A compreensão da ética tem sofrido alterações ao longo do tempo, como explicam Rocha (2010) e Renaud (2016). Existem diversas escolas que abordaram a ética e os seus respetivos pressupostos doutrinários, estando entre elas a escola clássica e a moderna<sup>9</sup> (Matela, 2016).

Na Grécia Antiga, a ética era encarada como a ciência prática do bem por Aristóteles, e da felicidade por Platão. Durante a Idade Média, a ética uniu-se à moral cristã, era a ética teocêntrica, sendo Santo Agostinho e São Tomás de Aquino os seus expoentes máximos. A Idade Contemporânea originou a ética racional de Kant e Hegel, passando a estabelecer regras para áreas específicas e analisando comportamentos adequados a seguir em situações concretas. A corrente utilitarista de Bentham e Mill defende que tudo o que contribua para o progresso social é bom, assentando o valor da ação não sobre princípios, mas sobre o princípio da utilidade, inspirando-se na justiça social - “o objetivo da ética é a maior felicidade para o maior número possível de pessoas”. O século XXI é marcado por uma ética sustentável e aplicada a várias áreas da sociedade (Renaud, 2016).

Moralidade e Lei são dois conceitos diferentes que, neste contexto, parecem desempenhar um papel semelhante. Moralidade diz respeito aos valores, normas e crenças enraizadas através de processos sociais que definem o certo e errado para um indivíduo (Matela, 2016), a Lei, por sua vez, pode ser definida como os padrões mínimos de comportamento aceitáveis em sociedade (Crane & Matten, 2010).

Posto isto, nos dias de hoje, um dos promotores básicos da ética é a Lei. Contudo, apenas estabelece um padrão mínimo para a conduta ética, isto significa que só porque um ato é legal, não significa automaticamente que é ético, nem um ato ilegal é necessariamente imoral. Assim

---

<sup>8</sup> Os termos “moral” e “ética” são frequentemente usados alternadamente na sociedade, embora seja importante entender a diferença entre os conceitos. Enquanto a moralidade envolve o sistema de crenças pessoais de um indivíduo, a ética é composta pelas expectativas da sociedade de um comportamento aceitável (Koot, 2012).

<sup>9</sup> A escola clássica diz respeito a: realismo aristotélico (“a ciência da prática do bem”), ética estoica e epicurista (“a vida feliz é a vida virtuosa”, ou seja, o essencial é a retidão) e idealismo platónico (“o bem advém da condição natural do homem”). A escola moderna, por sua vez, é dividida em três abordagens: deontológica (o dever é o que torna o ser humano livre), teleológica (a utilidade das ações fomenta o bem-estar dos indivíduos) e ética das virtudes (sistema de tomada de decisão onde as ações do indivíduo determinam a sua virtude. A virtude é uma característica fundamental para que o indivíduo possa “viver bem”). (Matela, 2016).

sendo, num quadro onde a Lei não é suficiente para estabelecer as fronteiras da conduta ética (Menzel, 1999), é imperativo aprofundar esta temática.

Esta temática é de grande importância para a Administração Pública e merece atenção, visto que cada vez é mais comum ouvir-se falar de comportamento antiético (corrupção, peculato, desvio de dinheiro, etc) no seio do setor público nacional e internacional.

### **3.2. A Ética na Administração Pública**

Na atualidade, é perceptível, o crescimento de produção de literatura científica no âmbito da ética e dos valores na Administração Pública (Wal et al., 2008) e, mais ainda, o interesse crescente no desenvolvimento de mecanismos que possam servir para avaliar e quantificar algumas das medidas já implementadas que vão no sentido de se construir uma política ética efetiva na Administração Pública (Correia & Bilhim, 2019). A ética no âmbito da Administração Pública<sup>10</sup> tem sido alvo de crescente interesse devido à emergência do movimento de reforma da Nova Gestão Pública que visa, entre outros, o repensar da estrutura da Administração Pública (Mozzicafredo, 2002; Araújo, 2012; Bilhim, 2014).

Para Correia e Bilhim (2017), valores são critérios, crenças, pressupostos básicos que orientam a ação concreta dos indivíduos, organizações e sociedades, contribuindo para a respetiva identidade, ou seja, são a forma como encaramos a realidade. Os atributos desejáveis nos administradores públicos foram descritos por muitos, mas de forma geral são: justiça temperada pela caridade, tolerância, fidelidade à lei, racionalidade, imparcialidade, prudência, virtude cívica, espírito público, altruísmo, responsabilidade, entre outros. Quando associados à ética exigem critérios de coerência, empenhamento, comprometimento e verdade na e com a organização (Dias, 2014).

A ética dos profissionais do setor público é diferente da ética pessoal de cada indivíduo, uma vez que aos seus valores e princípios pessoais irá somar-se conjunto adicional de valores e princípios que regem a sua atividade. Desta forma, Osmani e Bashi (2014) afirmam que a ética na Administração Pública diz respeito sobre a aplicação prática dos padrões morais na

---

<sup>10</sup> O termo “ética pública” inclui os valores, as normas e os padrões ou princípios morais que norteiam os serviços públicos (Khan, 2018).

Governança, implicando um compromisso entre ética e integridade, por um lado, e eficiência e eficácia, por outro (de Graaf & Wal, 2010).

O imperativo fundamental da ética da Administração Pública radica, portanto, no próprio carácter das organizações públicas que estão ao serviço do interesse geral, do interesse público, do bem comum e não ao serviço de interesses particulares ou de grupo. O primado do interesse público impõe ao funcionário uma pluralidade de deveres de que se assinalam especialmente a neutralidade e a imparcialidade (Quadros, 2008).

Por conseguinte, de interesse público serão todas as ações administrativas direcionadas para dar concretude aos direitos fundamentais e aos princípios consagrados na Constituição (Filho, 2014). De uma forma geral, pode-se considerar que o “interesse público” consagra (Bilhim, 2013):

- Realidades expressamente consagradas na Lei;
- Ações do Governo e órgãos de soberania;
- Ações de entidades diversas, inseridas na aceção lata do Estado;
- Ações de outras entidades (eventualmente privadas).

Assim sendo, o exercício de funções públicas decorre de uma relação contratual e obedece ao princípio da exclusividade ao serviço do interesse público, à adoção de condutas eticamente responsáveis, à subordinação à Constituição e à lei, ao respeito pelos princípios da justiça, da proporcionalidade e da imparcialidade e dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Portanto, o funcionário não é um empregado do Governo, nem exerce funções em nome de interesses particulares ou de outros interesses que não o interesse geral. Tem de ser responsável e íntegro (Bilhim, 2007).

A realidade da Administração Pública é bastante complexa, e a sua relação com a ética é abordada de vários ângulos, que apesar de distintos, encontram-se interrelacionados (Bilhim, Pinto & Pereira, 2015). Ora para estudar esta temática é imperativo dissecar dois paradigmas administrativos distintos - europeu continental e anglófono<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> No âmbito da generalidade dos relatórios de variadas organizações internacionais aponta para que o modelo europeu continental é mais permeável a comportamentos menos éticos, devido à opacidade da administração, e, por consequência, menos eficazes (Bilhim, Ramos & Pereira, 2015). Os autores apresentam, de seguida, duas

**Tabela 5 - Paradigmas administrativos**

Paradigma europeu continental	Paradigma anglófono
A Administração Pública reflete o próprio Estado, que a modela.	A Administração Pública traça o Estado, focando-se em instrumentos racionais e não no direito administrativo

Fonte: Correia, De Jesus e Bilhim, 2016

A melhoria do desempenho global da Administração Pública é potenciada e induzida pela qualidade ética das decisões tomadas, que por sua vez têm de ser suportadas por uma política global e integrada para a sua efetivação (Bilhim, Pinto & Pereira 2015). Portanto, como continua Bilhim citando Greco (1996), o novo caminho a percorrer está na prevenção, na criação de sistemas dissuasores e de denúncia, de capacitação das pessoas e de efeitos concretos, por via da monitorização e articulação entre os vários sistemas, que necessariamente tem de ser mais dinâmica e não se confinar à simples observação da conformidade legal.

No entanto, segundo Svara (2011) a relação entre ética e Administração Pública é instável porque, sendo inseparáveis em abstrato, estão, muitas vezes, separadas na prática, e essa separação pode levar ao descrédito dos gestores, bem como resultar em prejuízos, quer para os governantes quer para os governados.

Chapman (2002) constatou que uma das características e qualidades essenciais ao serviço público numa democracia moderna e, também, um elemento do ambiente político é a acentuação da responsabilidade/responsabilização pública<sup>12</sup>.

Consequentemente, verificou-se um movimento internacional de restauro da confiança e integridade das instituições públicas, para salvaguardar a democracia e promover uma melhor governação através do incremento de padrões éticos no serviço público (Ara & Islam, 2019).

---

razões para que tal aconteça - a perspetiva legalista concentra-se na reparação e não se vislumbra uma ética de acção, focada na prevenção (sistemas dissuasores, de denúncia, monitorização, etc.).

<sup>12</sup> Radhika (2012) identificou um conjunto de determinantes da conduta ética administrativa no setor público: construto político do qual a AP faz parte, enquadramento legal, colaboradores públicos responsáveis pela provisão de serviços públicos, sociedade civil.

### 3.2.1. O caso da Administração Pública Portuguesa

Num país onde a cultura administrativa é tradicional e os seus valores fundamentais fazem parte do quadro administrativo, existe o aparecimento de medidas e instrumentos com o objetivo de promover a ética na Administração Pública, isto é, as normas e os regulamentos associados à antiga cultura administrativa não sofreram alterações enquanto que se promoveu o aparecimento de novos conceitos de qualidade na Administração Pública, criando uma grande tensão entre as duas estruturas (Radhika, 2012).

Nas palavras de Bilhim e Neves (2005), as leis seguiram as alterações promovidas pela Nova Gestão Pública, mas as normas, regulamentos, valores e crenças concebidas pela antiga Administração Pública não foram revogadas e não condizem com as exigências das mutações recentes, entre elas a transição para o novo modelo da Governança.

A figura seguinte mostra o posicionamento da Administração Pública portuguesa face à ética

**Tabela 6 - Posicionamento da Administração Pública Portuguesa em relação à ética**

Ano	Documento legal
1976	Constituição da República Portuguesa.
1988	“Deontologia e Ética do Serviço Público”, iniciativa do Secretariado para a Modernização Administrativa.
1989	Carta Ética da Administração Pública.
1993	Carta Deontológica do Serviço Público
2001	Código de Boa Conduta Administrativa.
2014	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei nº 35/2014, de 20 de junho). Decreto-Lei nº 73/2014, de 13 de maio.
2015	Código do Procedimento Administrativo.
2016	Código de Conduta do Governo

Fonte: Rio, 2011

### 3.2.2. Desafios

Para Bilhim e Neves (2005), os desenvolvimentos observados na Administração Pública derivam da adoção e evolução das noções de gestão, do aparecimento de novos paradigmas e da crise de valores.

No que diz respeito à Governança, esta tem de enfrentar as expectativas e exigências da sociedade civil e, ainda, permanecer atento à evolução da eficiência, eficácia, economia e valor. Este novo modelo permitiu o aparecimento de redes, nas quais a Administração Pública funciona em parceria com diversos atores.

Gomes (2014) chama a atenção para a relação entre racionalidade da Administração Pública e a moralidade do indivíduo<sup>13</sup>.

De uma forma geral, os desafios contemporâneos da ética, segundo Soares (2014), são:

- Exigências e necessidades complexas da sociedade;
- Limitações materiais e de recursos;
- Relações mais intrincadas entre Administração Pública e setor privado;
- Crescente margem de discricionariedade;
- Complexidade das relações institucionais;
- Perscrutação ativa;
- Processos de reestruturação e mudança na Administração Pública.

---

<sup>13</sup> A racionalidade das instituições incentiva a satisfação de interesses privados e a formação da sociedade tem contribuído para a manutenção dessa moralidade na Administração Pública (Gomes, 2014). De acordo com Hanekom et al. (1990), os problemas relacionados com a ausência de Ética no setor público são: suborno, nepotismo e furto, conflitos de interesses, conhecimento privilegiado, uso e abuso de informação confidencial para interesses privados, responsabilidade pública e *accountability*, corrupção, pressões e influências, entre outros.

A este conjunto, pode-se, ainda, associar as reformas administrativas (por exemplo, privatizações, *outsourcing*, *downsizing*, parcerias público privadas, etc) que abrem portas a novos dilemas éticos, e um sistema nacional de integridade fraco (Ara & Islam, 2019), quando praticados no seio público expõe um universo de inversão de valores no qual prevalecem interesses particulares em detrimento dos interesses públicos.



### 3.3. Sistema relacional e fluxo de valores

Os valores, fazendo parte do universo não racional, representam a perspetiva por meio da qual encaramos a realidade como algo bom ou mau, belo ou feio, desejável ou detestável, consoante o ângulo com que vemos a verdade ou o erro (Almeida & Brás, 2012).

Deve ser posto em evidência o sistema relacional e o fluxo de valores estabelecido entre a sociedade (campo de incidência e seu originador) e a Administração Pública (instrumento regulador derivado) (Soares, 2014).

A Administração Pública e sociedade têm uma relação de influência mútua - todo o conjunto de valores e princípios que norteiam e caracterizam determinada sociedade (bem como as tensões) vão ser absorvidas pelas organizações, pela Administração Pública, pelo Estado e pelos próprios cidadãos considerados individualmente (Soares, 2014).

A natureza do fluxo de valores pode ser entendida através da figura seguinte.

**Figura 1 - Natureza do fluxo de valores**



Fonte: Soares, 2014

Página 15 de 90

Esta natureza de valores está condicionada em função da sua relação com a sociedade e da sua evolução dinâmica. Assim, as novas práticas da Administração Pública demonstram a passagem de visão unilateral da Administração Pública e/ou sociedade separadamente consideradas para uma visão interativa da Administração Pública com a sociedade, e vice-versa (Carapeto & de Jesus Fonseca, 2006).

### **3.4. Líder ético**

Verifica-se que um dos problemas mais graves que as organizações enfrentam hoje é a presença de um fraco comportamento ético e uma quase inexistente liderança ética (Plinio, Young & Lavery, 2010).

Segundo Darcy (2010) vive-se uma crise de confiança que se deve ao “lado sombrio” da liderança, isto é, as influências negativas do poder inerente a um cargo de liderança, bem como irresponsabilidade e inconsistência demonstradas pelos líderes.

A liderança ética, segundo Brown, Treviño e Harrison (2005), é a demonstração da conduta normativamente apropriada por meio de ações pessoais e relações interpessoais, e a promoção de tal conduta através de comunicação, reforço e tomada de decisão. Ou seja, trata-se do desenvolvimento das competências técnicas e conhecimentos, bem como, o aprofundamento de virtudes (Eisenbeiss & Brodbeck, 2014; Downe, Cowell & Morgan, 2016; Soares, 2014).

### **3.5. Perscrutação ativa**

A visão e papel dos cidadãos para o estabelecimento de uma cultura de atuação ética na Administração Pública reveste-se de uma importância extrema, dado constituírem, por um lado, a motivação última de toda uma lógica de melhoria e progresso e, por outro, por serem elementos preferenciais para a aferição da eficácia e pertinência das alterações introduzidas, e se estas se traduzem numa melhoria efetiva da qualidade do serviço prestado (Soares, 2014).

Os mecanismos de participação adotados traduzem três níveis de relacionamento entre a Administração Pública e a sociedade<sup>14</sup> (Fonseca, 2003).

Já em 2000, Bilhim afirmava que “a administração deve encarar os cidadãos – como cidadãos e não como votantes, utentes ou clientes. Deve reduzir o controlo e abrir-se à confiança e à eficácia da colaboração em vez da desconfiança”.

A perscrutação pública resultará, pois, de uma dinamização da participação ativa dos cidadãos nos processos de ação da Administração Pública, com inevitáveis e benéficas repercussões ao nível da ética, através de uma maior transparência, participação e interligação (Soares, 2014).

Esta perscrutação ativa da sociedade civil irá apurar o conceito de responsabilidade<sup>15</sup>, na medida em que esta assegura o princípio da utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade política e administrativa, bem como o princípio de precaução e assegurarão das sociedades (Mozzicafreddo, 2002).

### **3.6. Tomada de decisão**

A tomada de decisão constitui um aspeto sensível em termos éticos, conduzindo por vezes a dilemas, especialmente quando se tem de decidir num contexto de maior discricionariedade e complexidade. A Administração Pública é caracterizada por uma convergência de interesses e valores contraditórios, sendo uma área de grande visibilidade ética uma vez que exige ponderação e reflexão profunda para que se possam tomar as melhores decisões, tendo em conta a envolvente, incidências e repercussões. Logo, o processo de tomada de decisão divide-se em termos das situações potencialmente originadoras de dilemas éticos e suas implicações e, em

---

<sup>14</sup> São eles: informação, a administração produz e entrega informação aos cidadãos que leva à tomada de consciência pública (*public awareness*); consulta, os cidadãos fornecem feedback sobre um determinado tema, há um envolvimento público (*public involvement*); participação ativa (*public participation*), envolvimento dos cidadãos mais ambicioso, implica o planeamento conjunto, a delegação democrática de poder e a liderança partilhada (Fonseca, 2003).

<sup>15</sup> Segundo Mozzicafreddo (2002), a responsabilidade enquanto conceito abrange, por um lado, o sistema administrativo (prestar contas de atos e decisões, cumprir procedimentos, desempenho profissional, neutralidade e imparcialidade...) e, por outro, afeta a produção da confiança do cidadão no sistema, na difusão da ética profissional.

termos dos instrumentos de suporte à tomada de decisão, bem como seus fatores condicionantes (Soares, 2014).

- **Modelo 1:** Terry L. Cooper - resultados (1990)
- **Modelo 2:** Laura Nash - conceção deontológica e teleológica
- **Modelo 3:** Michael Rion - questões com incidências éticas

A grande vantagem destes modelos é que permitem enquadrar as situações concretas em esquemas conceptuais que possibilitam uma orientação e uma organização lógica e encadeada das várias implicações possíveis (Soares, 2014).

### 3.7. Infraestrutura ética

A implementação de medidas desgarradas, ainda que em si mesmas sejam bem formuladas e concebidas, não se mostra muito eficaz (Bilhim, 2014), existindo por isso a necessidade de criar uma política ética.

Esta consubstancia-se no desenvolvimento de um sistema integrado (bem como, global e consequente, segundo Bilhim (2014)) para a efetivação da ética que se traduz na conceção de soluções, instrumentos e processos de monitorização/avaliação das suas repercussões (Soares, 2014).

Em 1997, a OCDE sustentou o estabelecimento de uma infraestrutura ética<sup>16</sup> como sendo uma ferramenta analítica fundamental para a compreensão e efetivação da ética na Administração Pública. Era um instrumento referencial, constituído por 8 elementos que sustentam 3 funções (Soares, 2014). Uma abordagem de infraestrutura implica uma visão abrangente da ética, onde os vários elementos se complementam holisticamente (Stare e Klun, 2016).

---

<sup>16</sup> Uma infraestrutura ética, segundo Stare e Klun (2016) é um conjunto de ferramentas, instituições e outros mecanismos que contribuem para a prevenção de conduta antiética, combinando padrões de regulação legal e reformas institucionais. Bilhim (2014) denomina esta cúpula como “arquitetura ética”, sendo constituída por dois níveis – macro (vontade política, marco legal, transparência, códigos de conduta e mecanismos de socialização e acompanhamento profissional) e micro (“carta de missão” e “contratos de gestão”, agenda de reuniões periódicas, quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), programa de formação e avaliação bianual).

**Tabela 12 - Características da infraestrutura ética**

Instrumentos	Funções
<p><b>Internos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de prestação de contas e responsabilização (<i>accountability</i>).</li> <li>• Códigos de conduta.</li> <li>• Socialização profissional.</li> <li>• Condições e estruturas para o exercício das atividades.</li> </ul> <p><b>Externos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empenho, compromisso e liderança política.</li> <li>• Descritivo legal.</li> <li>• Envolvimento da sociedade.</li> <li>• Sistemas para a efetivação e operacionalização da ética.</li> </ul>	<p><b>Controlo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositivo legal.</li> <li>• <i>Accountability</i>.</li> <li>• Envolvimento da sociedade.</li> </ul> <p><b>Orientação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empenho, compromisso e liderança política.</li> <li>• Códigos de conduta.</li> <li>• Socialização profissional.</li> </ul> <p><b>Gestão</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas para a efetivação e operacionalização da ética.</li> <li>• Condições e estruturas para o exercício das atividades.</li> </ul>

Fonte: Soares, 2014

Anello (2006) afirma que para que uma estrutura de valores morais e princípios éticos tenha um impacto significativo e sustentável na conduta profissional dos colaboradores públicos<sup>17</sup> é necessária uma “infraestrutura ética”. Os componentes básicos disso são divididos em duas abordagens - de valores e de disciplina<sup>18</sup>.

A política ética é constituída por cinco fases que por serem integradas e encadeadas, lhe conferem consistência intrínseca (Bilhim, 2014), que segundo Soares (2014) são:

<sup>17</sup> O setor público deve operar sempre com responsabilidade ética (Garcia-Sanchez, Rodriguez-Dominguez & Gallego-Alvarez, 2011). Nesse sentido, a percepção ética dos indivíduos, de acordo com Stajkovic (1997) e Singh et al. (2005) é influenciada por fatores institucionais, pessoais e organizacionais. As percepções éticas coletivas na Administração Pública podem resultar em participação política, satisfação com os serviços públicos, confiança na Governança, entre outros (Vigoda, 2000; Vigoda-Gadot 2007).

<sup>18</sup> Segundo a abordagem de valores, os componentes básicos são: enquadramento dos princípios éticos e valores morais, código de ética e conduta e programa de socialização para o enquadramento ético. Por sua vez, os componentes da abordagem de disciplina são: legislação anticorrupção, procedimentos administrativos estabelecidos, mecanismos de denúncia, sanções, mecanismos de colaboração entre agências anticorrupção e gestão, coordenação e avaliação da infraestrutura ética (Anello, 2006).

**Tabela 21 - Fases da política ética**

<b>1ª Fase</b>	Aferição das virtudes dos dirigentes e líderes da Administração Pública (qual o grau de adesão e sensibilização ética), assim como o claro e absoluto empenho e compromisso político por parte dos Governos.
<b>2ª Fase</b>	Efetivação e operacionalização – criação de organismos ou estruturas coordenadoras e de cúpula.
<b>3ª Fase</b>	Monitorização e avaliação da operacionalização da ética e seus impactos.
<b>4ª Fase</b>	Implementação e condução interna – institucionalização formal de unidades orgânicas no seio das organizações para a sua efetivação.
<b>5ª Fase</b>	Desenvolvimento de instrumentos e metodologias específicas.

Fonte: Bilhim, 2014; Soares, 2014

Na sequência da 5ª fase da política ética, os instrumentos necessários à sua implementação são:

- Códigos éticos ou de conduta – estabelecem os valores organizacionais a prosseguir, delimitam responsabilidades, formas de relacionamento e estabelecem procedimentos disciplinados em caso de incumprimento;

Estes códigos procuram estandardizar e padronizar comportamentos, fornecendo uma boa base para o *benchmarking* (Bilhim, 2014).

- Mecanismos de exposição de más práticas (*whistleblowing*<sup>19</sup>) e proteção dos denunciantes;
- Sensibilização e formação para a ética na Administração Pública;
- Modelos de suporte à decisão;
- *Accountability*.

Os autores Ara e Islam (2019) identificaram um conjunto de técnicas para a promoção da implementação ética, que podem ser consideradas agregadoras da informação exposta até então. São elas:

- Comprometimento político;
- Enquadramento legal efetivo;

<sup>19</sup> A prática de denúncia de irregularidades refere-se ao ato de pessoas que acreditam que o interesse do público é importante e deve ser protegido, tanto que envolvem-se na denúncia de irregularidades nas organizações (Said et al., 2017). Um dos benefícios desta prática consiste na deteção e prevenção de más condutas (corrupção, falta de integridade e transparência, casos fraudulentos, más práticas e irregularidades financeiras) (Basri et al., 2017).

- Mecanismos de *accountability* eficientes;
- Código de conduta;
- Corpos de coordenação ética (comités);
- Sociedade civil ativa;
- Denúncia de comportamentos abusadores.

### 3.8. Códigos de ética e conduta

Na Administração Pública, a necessidade de se evoluir do modelo conceptual dos habituais 3 E's - economia, eficiência e eficácia- para um contexto inovador, com a efetiva inclusão do E de ética, passa pelo reconhecimento de que é indispensável criar todas as condições para que a sua gestão seja bem compreendida, através do normal funcionamento de um Estado de Direito e do controlo democrático. Esta preocupação possibilita falar numa Administração Pública “nova” e/ou “reestruturada”, sendo assim, capaz de ganhar a confiança dos cidadãos (OCDE, 2000).

Desta forma, é necessário desenvolver instrumentos e modelos que ajudem a implementar uma ética organizacional e comportamental, ou então analisar os que já estão a ser desenvolvidos e estudando seu o impacto, tentando provar que a melhoria do desempenho global da Administração Pública é potenciada e induzida pela qualidade ética das decisões tomadas. No entanto, têm de ser também suportadas por uma política global e integrada para a sua efetivação (Bilhim, Pinto & Pereira, 2015). Assim, os Governos têm a responsabilidade de facilitar a adoção de critérios éticos exigentes em todos os domínios da sociedade e em particular a responsabilidade de estimular e dar o seu apoio às organizações e aos indivíduos que aplicam princípios éticos (Câmara Municipal de Évora, 2015).

Do ponto de vista conceptual, os códigos de ética e conduta foram idealizados para promover na organização um sentimento de compromisso associado à promoção de comportamentos mais éticos (Matela, 2016).

Assim, um pouco por toda a Administração Pública, foram implementados códigos de ética ou conduta, com o objetivo final de adotar as opções mais corretas e mais éticas, pretendendo que o processo de tomada de decisão seja influenciado positivamente (Peixoto, 2016). Como refere Rego et al. (2006) os códigos de ética podem exercer influência sobre as práticas quotidianas, mas a sua existência não garante que os colaboradores atuem eticamente. E, mais, a sua

eficiência depende do comprometimento dos dirigentes quanto aos valores nele expressos e da participação de todos na sua elaboração (Mendes, 2014).

Sendo que a Administração Pública é responsável por gerir os bens e dinheiros públicos, os seus colaboradores são constantemente confrontados com a necessidade de reconciliar interesses e valores concorrentes, e às vezes, conflituosos (Alkandry, Blessett & Patterson, 2017). A ética no setor está enraizada num sentido de dever de servir os outros, em benefício da sociedade ou do interesse público (Svara, 2007). Deste modo, os códigos de ética têm como função regular conflitos de interesses e proporcionar um ambiente estável, onde a boa conduta salvasse os interesses comuns (Dias, 2014).

Os códigos de ética que são vistos como o primeiro compromisso tangível para ser ético (Wood & Rimmer, 2003), por isso, o seu conteúdo reveste-se de particular relevância (Peixoto, 2016). É este instrumento que demarca a cultura, a política e os valores da organização, orientando as atitudes dos seus membros (Chaves & de Brito, 2013). São, assim, a forma mais prática para que uma organização consiga difundir os seus valores morais, formalizando-os (Cortina, 1994).

A sua função é servir de guia a situações ambíguas, oferecer protecção e defesa, melhorar a reputação, desempenho e o comportamento dos trabalhadores, permitindo assim criar um clima de trabalho favorável a todos, catalisando a mudança (Dias, 2014). Jimenez (2019) afirma que os códigos reforçam a integridade, educam, encorajam um clima ético e intensificam a confiança pública.

Os códigos éticos ou de conduta, de acordo com as motivações<sup>20</sup>, podem ser divididos em duas categorias. E, quanto ao seu conteúdo<sup>21</sup> podem ser punitivos, orientados para princípios ou de comprometimento (Peixoto, 2016).

Em Portugal, a construção de uma política ética, também através dos códigos éticos ou de conduta, é fundamental uma vez que a nossa Administração Pública foi confrontada, a partir dos anos 70, com o desmoronamento do modelo weberiano, apoiado numa estrutura

---

<sup>20</sup> Os códigos normativos são caracterizados pela formalização de valores e de práticas, guias de orientação e são considerados prescritivos. Por sua vez, os códigos instrumentais procuram a manutenção da reputação, imagem da organização, visam incrementar os resultados (Peixoto, 2016).

<sup>21</sup> Os códigos punitivos contemplam as matérias relacionadas com sanções, os códigos orientados para princípios orientam-se por ações socialmente responsáveis e éticas face aos *stakeholders*, e os códigos de comprometimento manifestam práticas éticas, em que os enunciados contêm ações/medidas (Peixoto, 2016).



organizacional piramidal, hierarquizada e orientada para o cumprimento de normas, processos e procedimentos executados de forma mecanicista (Correia & Bilhim, 2019).

## 4. ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

### 4.1. A Justiça

O conceito de justiça não pode ser delimitado numa definição conclusiva e exata (Abboud, Carnio & Oliveira, 2019). É um tema que ao longo dos anos levou a diversas reflexões e, por isso, diferentes definições. Segundo Ulpiano, grande jurisconsulto romano, “a justiça é a constante e perpétua vontade de dar a cada um o seu direito”, apelando, assim, a um sentido de justiça subjetiva, da virtude individual (Ribeiro, 2013).

**Tabela 30 - Conceito de Justiça**

Autor	Conceito
Platão	A Justiça era encarada como sinónimo de virtude (“na justiça estão contidas todas as outras virtudes”).
Aristóteles	Ampliou o conceito de Platão, aplicando-o ao mundo real, ou seja, aproximou justiça e virtude sem torná-las sinónimos (Pacheco, 2013). Identifica justiça universal e particular (Barata, 2010), bem como justiça legal e natural (Caubet, 2001).
Hobbes	Todos os Homens eram iguais na sua constituição (faculdades físicas e mentais). Em consequência da sua igualdade, o Homem, no seu estado natural, vive em constante luta. Para pôr fim a este estágio, é constituído o Estado depois do pacto social, uma vez que o soberano indica o que é justo (Caubet, 2001).
Kant	A submissão à Lei não pressupõe um querer, mas um dever (Caubet, 2001). A conceção de justo vincula-se à liberdade, ou seja, tem-se por justa a ação que não ofende a liberdade do outro, segundo as leis universais (Bottan & da Silva, 2005). Assim, a vida em sociedade é possível, uma vez que a razão e a liberdade conduzem o Homem a agir conforme a Lei (Caubet, 2001).
Rawls	Concebe uma situação imaginária a que chama “posição original” em que as pessoas de determinada sociedade estariam submetidas a um véu de ignorância, não lhes sendo possível saber da sua posição social nem da dos outros. No ambiente teorizado, os princípios norteadores da Justiça seriam resultado de um certo ajuste equitativo. A força do contrato social assegurava às partes que o acordo era cumprido, dando-lhes confiança para que todos aderissem aos princípios adotados (Bezé, 2014)

Fonte: elaboração própria, vários autores

Enquanto que em Hobbes<sup>22</sup>, o Homem, no seu estado natural não consegue governar-se, em Kant<sup>23</sup> a razão e a liberdade conduzem-no a agir conforme a lei.

## **4.2. A ascensão do Direito e da Justiça**

### **4.2.1. As origens e o desenvolvimento do acesso ao Direito e à Justiça**

O acesso ao Direito e à Justiça é a pedra de toque da democracia, é a garantia de efetividade de direitos individuais e coletivos. Neste sentido, as barreiras ao acesso à justiça são entraves ao exercício da cidadania e à efetivação da democracia (Campos, 2012).

Um dos primeiros estudos sobre acesso ao Direito e à Justiça data de 1919. No estudo, Heber Smith analisa a negação de justiça para os pobres como resultado da morosidade processual, dos custos excessivos das taxas e do custo inacessível do aconselhamento jurídico (Pedroso, 2013). A problemática do acesso ao Direito e à Justiça estava embutida na própria administração da justiça, dedicando maior parte da sua obra à eliminação dos variados obstáculos processuais (DiPippa, 2018).

No final do século XX e início do século XIX, sobretudo na Europa, surgiu um discurso político e legislativo de consolidação de meios que permitiam todos os cidadãos aceder ao Direito e à Justiça, verificando-se que desde finais do século XIX desenvolviam-se sistemas de aconselhamento e representação em tribunal, muitas vezes impulsionados por ordens religiosas, organizações educativas, sindicatos ou governos locais (Pedroso, 2013).

Na figura seguinte é possível consultar algumas soluções disponibilizadas por variados países.

---

<sup>22</sup> Para Hobbes existem, assim, dois grandes estádios – de natureza e de sociedade. O estádio de natureza é caracterizado pela ausência de poder político forte, a conflitualidade entre os homens e o desrespeito pela paz, segurança de pessoas e bens, e da Justiça. O estádio de sociedade, por sua vez é caracterizado pela existência de um pacto social gerador de um poder político forte, supremo, ilimitado e indivisível, e pela renúncia permanente de uma parte dos direitos em favor do Estado, que tem como fim principal assegurar a paz (Sousa Lara, 2015). O Estado existe para assegurar os valores éticos.

<sup>23</sup> Os conceitos de direito, justiça e liberdade fundem-se na máxima kantiana do princípio universal do direito. De uma forma generalista, pode-se afirmar que para Kant: a) a razão dita a moral; b) só a obediência à lei e à moral é ética; e c) a liberdade individual é fundamental (Sousa Lara, 2015).

**Tabela 38 - Primórdios dos meios de acesso ao Direito e à Justiça**

<b>EUA</b>	<p>Desde 1890 que os sindicatos tinham instituído centros de apoio judiciário para os seus membros.</p> <p>De seguida, as igrejas, criaram, também, instituições de caridade de apoio judiciário que mais tarde estenderam-se às autoridades locais.</p>
<b>Alemanha</b>	<p>No início do século XX, promulgaram-se leis que pretendiam a resolução dos problemas sociais do proletariado sobre matérias como assistência na doença, acidentes de trabalho, reformas e deficiências.</p> <p>As autoridades locais, bem como organizações de caridade, com o apoio do governo edificaram gabinetes de apoio judiciário gratuitos.</p>
<b>França</b>	<p>A Revolução de 1789 e a Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos abriram caminho para o ideal de que a Justiça deveria ser acessível a todos.</p> <p>Mais tarde, em 1851, foi adotado um sistema de assistência judiciária para as pessoas desprovidas de recursos, sendo criados para o efeito gabinetes especiais em vários tribunais (cível, de comércio, juízes de paz...).</p> <p>Deu-se a transformação de uma caridade individual num sistema de caridade organizada (Mar &amp; Perdureau, 2009).</p>
<b>Reino Unido</b>	<p>Em 1903 surgiu o diploma “Poor Prisoner Defence Act” que criou um sistema de apoio judiciário em matérias penais, através do qual os arguidos mais desfavorecidos podiam ser defendidos em tribunal de forma gratuita.</p>
<b>Suécia</b>	<p>Em 1870 foram criados, em várias cidades, os “Advogados dos Pobres”, mas tornando-se ineficientes, foram substituídos em 1920 por centros municipais de apoio jurídico, com financiamento público e um corpo de profissionais forenses.</p>

Fonte: Pedroso, 2013

No que concerne a Portugal, algumas normas de direito antigo já dispunham sobre o acesso de indigentes à Justiça, de que são exemplos as disposições Afonsinas e Filipinas, e ainda, diversos alvarás e regimentos dos séculos XVII e XVIII (Campos, 2012).

Para Cappelletti e Garth (1978), a existência de um verdadeiro movimento de acesso ao Direito e à Justiça emergiu de forma organizada após a II Guerra Mundial, em três vagas distintas<sup>24</sup>

<sup>24</sup> A primeira vaga coincidiu com o aparecimento dos regimes de *legal aid* que consistiam em assistência judiciária aos indivíduos economicamente desfavorecidos. A segunda vaga, a partir de 1970, promoveu a representação de interesses colectivos e difusos, com o objectivo de ultrapassar questões sistémicas ligadas ao problema da desigualdade entre indivíduos. Por último, a terceira vaga colocou a ênfase não só na criação da resolução alternativa de litígios, mas também em reformas do próprio sistema de Justiça, de forma a torná-lo mais acessível e simples (Pედroso, 2013).

(Ferreira et al., 2007), cuja sucessão não se verificou por igual ordem cronológica dos diversos países. No entanto, as reformas e o desenvolvimento dos sistemas de acesso ao Direito e à Justiça parecem estar em estrita relação com a consolidação do Estado Providência (Pedroso, Trincão & Dias, 2003; Pedroso, 2013). Pode-se dizer que os mecanismos de acesso ao Direito, partiram de uma perspetiva meramente assistencialista, tendo-se chegado a um modelo organizativo do sistema de acesso ao Direito em que as pessoas e a qualidade do serviço que lhes é prestado assumem o lugar central do palco ocupado pelo direito fundamental de acesso ao Direito e à Justiça (Costa, 2015).

#### **4.2.2. A concretização do acesso ao Direito e à Justiça – o Sistema de Justiça**

Variados autores não têm dúvidas em afirmar que o acesso à Justiça e ao Direito é um direito fundamental (Costa, 2013), e estando assegurado pela Constituição da República Portuguesa deve ser prosseguido pelo Estado, uma vez que garantir o acesso ao Direito é assegurar que o reconhecimento de direitos, não se resignando face a barreiras económicas, sociais e culturais (Campos, 2012).

Assim sendo, a temática da justiça ascende atualmente em importância devido à crescente dependência da sociedade contemporânea (e dos agentes económicos em particular) para com o sistema judicial, que agora abarca a quase totalidade dos diversos aspetos da vida quotidiana das pessoas individuais e coletivas, e que apresenta cada vez mais um carácter transfronteiriço e até global. (Correia, 2011). Sendo frequentemente notado a importância do Sistema de Justiça na estrutura dos Estados e na perceção dos cidadãos, aferindo do grau de liberdade e segurança de que gozam os indivíduos e a sociedade (Álvares, 2015).

Direito e justiça são conceitos que se entrelaçam, no entanto apresentam diferentes finalidades. A finalidade do Direito é a realização da justiça e, por sua vez, a finalidade da Justiça é a transformação social (Cavaliere Filho, 2002).

### 4.3. O Sistema de Justiça português

Um dos poderes soberanos do Estado é o poder de administrar a justiça, tendo esse princípio estrutural assento na Constituição da República (Pena dos Reis, 2016).

O Sistema de Justiça português, que tem parte das suas raízes no século XIX, apresenta, ainda hoje, marcas das reformas e intervenções da ditadura militar e do Estado Novo. No entanto, o sistema que hoje conhecemos - conjunto de instituições, regras e atores, modelos de organização de funcionamento e de gestão, diversos códigos de processos, estatuto de magistrados e outros profissionais, recursos físicos e financeiros - materializa e organiza a intervenção do Estado (Rodrigues et al., 2017).

Diz-se, portanto, que o Sistema de Justiça é tributário da perceção, da vontade e da forma como os sucessivos poderes executivo, legislativo e judicial, do regime democrático, procurando responder à necessidade de promoção da democratização do sistema (Rodrigues et al., 2017).

No entanto, as políticas de justiça<sup>25</sup> apresentam uma especificidade que as distingue das demais áreas de intervenção do Estado, que reside no facto de serem essencialmente políticas de soberania constitutivas de uma parte do poder do Estado de Direito – o poder judicial. É através delas que se define o modelo de organização do poder judicial e a sua relação com os outros poderes – executivo e legislativo, visando a concretização e desenvolvimento do princípio constitucional da separação de poderes (Rodrigues et al., 2017). Em cada uma destas etapas, a evolução do sistema de acesso ao Direito e à Justiça esteve sujeita a três rupturas<sup>26</sup> (Pedroso, Trincão & Dias, 2003; Campos, 2012).

---

<sup>25</sup> A evolução das políticas de Justiça deu-se em quatro etapas (Rodrigues et al., 2017):

- De 1974 a 1976, respeita ao período revolucionário pré-constitucional, no qual se desenharam linhas de ruptura e de continuidade com o sistema de justiça herdado do Estado Novo;
- De 1976 a 1987, marcada pela preocupação de concretização dos princípios constitucionais;
- De 1987 e 2002, período de estabilidade política e de consolidação e aplicação do novo edifício jurídico;
- De 2003 a 2015, é marcada pela procura de respostas políticas à crise da justiça.

<sup>26</sup> A primeira ruptura aconteceu em 1970 ao conceber-se a assistência judiciária aos desfavorecidos, a segunda ruptura deu-se em 1987 com o alargamento do apoio judiciário - informação, consulta e patrocínio jurídico - e, a terceira ruptura, em 2000, com a desjudicialização para a Segurança Social do processo e da decisão de atribuição de apoio judiciário e para a Ordem dos Advogados da nomeação de patrono (Pedroso, Trincão & Dias, 2003; Campos, 2012).

### 4.3.1. Organização e Estrutura do Sistema de Justiça português

O Ministério da Justiça é o departamento do Governo de Portugal, responsável pela gestão dos assuntos respeitantes ao Sistema Judicial Português. Na sua composição é possível encontrar um conjunto de serviços e organismos, integrados à administração direta e indireta do Estado (Correia & Moreira, 2017), bem como outras estruturas e órgãos consultivos.

Ao contrário da maioria dos restantes departamentos governamentais, o poder executivo deste ministério é balizado devido à independência do Poder Judicial. O Ministério da Justiça cinge-se, na maioria das situações, a dar apoio administrativo, legislativo e financeiro ao Sistema Judicial, ficando o cumprimento das acções operacionais dos seus organismos à responsabilidade do Poder Judicial (Correia & Moreira, 2017).

O Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro, aprovou a nova lei orgânica do Ministério da Justiça, no seu preâmbulo, afirma que o sistema de justiça é um pilar basilar do Estado de Direito e uma das funções de soberania fundamentais do Estado. Para melhor entendimento da orgânica do Ministério da Justiça, abaixo, está presente o seu organograma.

**Figura 2 - Estrutura orgânica geral do Ministério da Justiça**



Fonte: Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro, art. 3.º

#### 4.4. A Ética na Justiça - O caso da Direcção Geral da Política de Justiça

A Direcção-Geral da Política de Justiça é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.

A sua missão, expressa no Decreto-Lei n.º 163/2012, de 31 de julho, que aprovou a sua lei orgânica, consiste em prestar apoio técnico, acompanhar e monitorizar políticas, organizar e fomentar o recurso aos tribunais arbitrais, aos julgados de paz e a outros meios extrajudiciais de resolução de conflitos, assegurando o planeamento estratégico e a coordenação das relações externas e de cooperação, e é responsável pela informação estatística da área da justiça.

Como mencionado anteriormente, existe bastante interesse em identificar como os códigos de ética podem ser aplicados ao setor público<sup>27</sup> (Cooper, 2001), uma vez que os administradores públicos precisam de competência técnica e ética, devendo ser indivíduos de espírito público<sup>28</sup> comprometidos com a administração e a promoção de justiça (Bowman & West, 2011).

A Administração Pública portuguesa detém variados documentos que emanam princípios e valores. No que diz respeito ao setor da justiça português, praticamente todos os diferentes organismos do Ministério da Justiça apresentam um código de ética ou conduta. Da análise realizada aos diferentes códigos, presente no anexo 2<sup>29</sup>, intenta demonstrar a materialização dada pelos diferentes organismos do setor da Justiça português.

É visível a preocupação com a equidade social (dimensão do interesse público) que é um pilar sobre o qual a Administração Pública repousa e, por isso, deve ser uma prioridade ética (Svara & Brunet, 2005; McCandless & Ronquillo, 2019), uma vez que pode ser entendida como *“the fair, just and equitable management of all institutions serving the public directly or by contract; and the fair and equitable distribution of public services, and implementation of public policy;*

---

<sup>27</sup> Reflete a necessidade de orientação normativa para os colaboradores públicos (Cooper, 2001). Essa necessidade é fundamentada em discussões filosóficas sobre a necessidade de promover a ética pública (Svara, 2014), em discursos que exploram como os colaboradores públicos devem estar cientes da ética de suas ações como consequencialista e teleológica (resultados), deontológica (decisões baseadas no dever) ou baseadas na virtude (decisões baseadas na moralidade) (Svara, 2007).

<sup>28</sup> Manter a integridade é fundamental, uma vez que os colaboradores públicos trabalham num cenário definido por princípios abstratos (ética), fiscalização (legalidade) e normas concretas, como servir ao interesse público (Van Wart, 2003).

<sup>29</sup> Para mais informações da análise realizada, consultar Anexo 2.

*and the commitment to promote fairness, justice and equity in the formation of public policy”*<sup>30</sup>  
(Johnson, 2012)

Aqui iremos abordar, mais aprofundadamente, o código de ética da Direção-Geral da Política de Justiça, serviço integrado no Ministério da Justiça, inscreve um conjunto de valores que pautam a sua atuação, bem como os princípios éticos e as normas de conduta a que os seus dirigentes e colaboradores se encontram sujeitos e que devem assumir como intrinsecamente seus, fomentando relações crescentes de confiança entre todos e servindo como referência. Ressalva-se que o código deve ser interpretado de harmonia com as normas legais vigentes em matéria de direitos, deveres e responsabilidades.

O referido instrumento enumera os princípios (art. 3.º) que devem pautar a atuação dos trabalhadores da Direção-Geral da Política de Justiça no exercício das respetivas funções. São eles:

- Princípio do serviço público – devem atuar em qualquer circunstância para servir exclusivamente o bem comum e os cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre quaisquer outros interesses em presença;
- Princípio da legalidade – atuar em obediência ao quadro constitucional e legal vigente;
- Princípios da justiça e da imparcialidade – devem tratar, em qualquer caso, de forma justa e imparcial todos os cidadãos e demais entidades com que se relacionem, atuando de modo neutro e prosseguindo o bem comum;
- Princípio da igualdade – não podem beneficiar ou prejudicar qualquer pessoa ou entidade em razão da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social, ou de qualquer outro fator que potencie a ocorrência de uma eventual desigualdade de oportunidade ou tratamento;
- Princípio da proporcionalidade – apenas podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa;
- Princípios da colaboração e da boa-fé – colaborar com quaisquer pessoas ou entidades com as quais se relacionem por forma a alcançar o resultado mais adequado possível ao cumprimento da sua missão, tendo em vista a realização do interesse da comunidade, e não criando obstáculos ou dificuldades injustificáveis;

---

<sup>30</sup> Do ponto de vista operacional, a equidade social diz respeito a: justiça processual, distribuição e acesso, qualidade e resultados (Svara & Brunet, 2005).



- Princípio da prestação de informação de qualidade – prestar quaisquer informações da forma mais completa, verdadeira, atual, clara, objetiva e rápida possível, tendo sempre em atenção o respeito pela lei e pela regulamentação vigentes;
- Princípio da lealdade – agir de forma leal, solidária e cooperante, quer entre si, quer com as pessoas e entidades, públicas e privadas;
- Princípio da integridade – pautar a conduta por critérios de honestidade pessoal e profissional, não adotando quaisquer atos que possam prejudicar os restantes colaboradores ou entidades;
- Princípios da competência e da responsabilidade – agir de forma brisa e responsável, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional e no cumprimento rigoroso da sua missão;
- Princípio da urbanidade – tratar a todos com quem se relacionam de forma cordial, respeitosa e ponderada, favorecendo a existência de um ambiente de trabalho salutar.

Os artigos seguintes prendem-se com questões sobre gestão dos diversos recursos, qualidade, relacionamento com outras pessoas e entidades externas e a imagem da organização. Mas vale a pena referir os arts. 10.º e 11.º que se focam nas questões de conflitos de interesses e ofertas, gratificações e vantagens.

O art. 10.º estabelece que dirigentes e colaboradores devem tratar todos os assuntos que lhes sejam confiados de forma imparcial, objetiva e transparente, prevenindo e evitando conflitos de interesses. E, caso possa existir conflito de interesses, os dirigentes e colaboradores devem, imediatamente, informar o seu superior hierárquico.

Já o art. 11.º dispõe que dirigentes e colaboradores devem abster-se de receber de terceiros quaisquer tipos de gratificações, ofertas ou vantagens que excedam a mera cortesia ou ultrapassem um valor simbólico. Não respeitando o previsto, devem ser comunicadas ao superior hierárquico e devolvidas à pessoa ou entidade que as proporcionou.

A violação de quaisquer princípios ou deveres previstos pode dar origem a responsabilidade disciplinar de quem os haja violado (art. 13.º).

## **5. METODOLOGIA**

### **5.1. Tipo de pesquisa**

A presente dissertação guia-se pelo enfoque quantitativo, ou seja, utiliza a recolha e análise de dados para responder às questões da pesquisa e testar as hipóteses estabelecidas previamente, confiando no uso da estatística para estabelecer padrões com exatidão, uma vez que o enfoque qualitativo está baseado em métodos de recolha de dados sem medições numéricas, como por exemplo as observações (Sampieri, 2007). No entanto, não pode existir uma pesquisa que apresente os resultados apenas com números, é necessária uma análise qualitativa para explicar os fenómenos (Silva et al., 2015). Assim como técnica de recolha de dados será utilizado o inquérito por questionário.

No que diz respeito ao estudo da ética é conveniente aliar métodos qualitativos e quantitativos, uma vez que um estudo qualitativo que envolva apenas uma unidade de análise, como um país, cidade ou organização, pode, também, incluir um questionário com uma análise estatística (Menzel, 2015).

É, ainda, importante mencionar algumas das limitações da utilização de métodos quantitativos como: complexidade dos seres humanos, estímulo que dá origem a diferentes respostas de acordo com os sujeitos, grande número de variáveis cujo controlo é difícil, subjetividade por parte do investigador, medição indireta e problemas de validade e fiabilidade dos instrumentos de medição (Carmo & Ferreira, 2008).

A perceção pode ser entendida como ato ou efeito de perceber, faculdade de apreender por meio dos sentidos ou da mente, consciência. Por conseguinte, a perceção ética inclui as perceções das questões da situação e as alternativas, consequências, benefícios, probabilidades e importância das partes interessadas afetadas, ou seja, é a forma que temos de avaliar e ponderar a influência e importância que determinadas ações têm. Há, ainda, evidência que sugere que os fatores organizacionais afetam o julgamento ético ao afetar os princípios éticos e as perceções éticas (Hunt e Vitell, 1986).

## 5.2. População-alvo e amostra do estudo

O universo estatístico da dissertação são os colaboradores dos organismos pertencentes à administração direta e indireta do Ministério da Justiça<sup>31</sup>. A amostra, por sua vez, as observações foram obtidas dos referidos colaboradores inquiridos através de questionários aplicados online em maio e julho de 2020, sendo recolhidas 333 observações.

Os dados foram submetidos, inicialmente, a uma análise prévia antes de se proceder à análise do modelo de equações estruturais e à análise de clusters, existindo, por isso, uma redução de observações em estudo, visto que das 333 respostas apenas 276 foram consideradas válidas.

## 5.3. Recolha de dados

No âmbito do protocolo de cooperação entre a Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça e o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa<sup>32</sup>, foi possível obter autorização para a realização dos inquéritos na sede da DGPIJ, no Campus da Justiça. Para os restantes organismos, não havendo nenhum protocolo de cooperação, foram realizados pedidos de colaboração via email.

## 5.4. Inquérito por questionário

Existem vários métodos disponíveis para avaliar a ética das organizações (Kaptein & Wempe, 2002). Juntamente com dados mais objetivos, um questionário para medir as perceções pode gerar informações para determinar a qualidade ética de determinada organização. No entanto, existem algumas vantagens e desvantagens associadas a este método<sup>33</sup> (Kaptein et al., 2005).

---

<sup>31</sup> Os organismos do MJ que aceitaram responder ao referido questionário foram: DGPIJ, IGSI, DGAJ, IGFEJ, INMLCF e o INPI.

<sup>32</sup> Protocolo divulgado em: <https://www.iscsp.ulisboa.pt/pt/noticias/institucional/iscsp-ulisboa-assina-protocolo-com-a-direcao-geral-da-politica-de-justica>

<sup>33</sup> Entre as vantagens encontram-se: a importância da ética é difundida aos colaboradores, incremento da consciência ética, desenvolvimento da ética na organização, confidencialidade, eficiência, *benchmarking*, entre outros. No entanto, os colaboradores podem encarar o questionário como uma intrusão, temendo pelo seu

É importante mencionar que existem, ainda, barómetros de ética internacionais como o índice de integridade desenvolvido pela *International Transparency*, baseado em inquéritos percecionais (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013).

Desta forma, a metodologia escolhida para a recolha de dados é o inquérito por questionário para permitir a realização da análise de clusters. O inquérito utilizado é uma adaptação do “Ethics In The Public Services Of The European Union Member States”, que fez parte de uma iniciativa conjunta do Instituto Europeu de Administração Pública, a presidência irlandesa e o Ministro das Finanças irlandês.

Assim, o inquérito por questionário englobou 18 questões, incluindo 3 questões de caracterização, e 18 indicadores agrupados em 3 dimensões relacionadas com a existência de padrões e valores éticos no Ministério da Justiça: Ética na Administração Pública – setor da Justiça em Portugal, implementação de padrões e valores éticos, e fatores culturais e outros. Deste modo, as respostas obtidas irão transparecer as perceções dos colaboradores dos diferentes serviços do Ministério da Justiça em relação à ética no serviço público.

Assim procedemos a utilização da escala de Likert, de 1 a 10 pontos, dividida em quatro grupos: 1 a 3 pontos (antiético); mais de 3 a 5 pontos (pouco ético); mais de 5 a 8 pontos (ético); mais de 8 a 10 pontos (muito ético).

### **5.5. Metodologia em termos de análise de dados e análise estatística**

O tratamento da análise de dados e análise estatística foi realizado com o software SPAD<sup>34</sup>, versão 6.5, instrumento este que tem um amplo espectro de análises desde simples análises descritivas até às análises mais complexas (Correia, 2012).

---

anonimato e duvidando do compromisso da sua organização para a implementação da política ética (Kaptein et al., 2005).

<sup>34</sup> *Système Pour Analyse de Données*

### 5.5.1. Modelo de equações estruturais

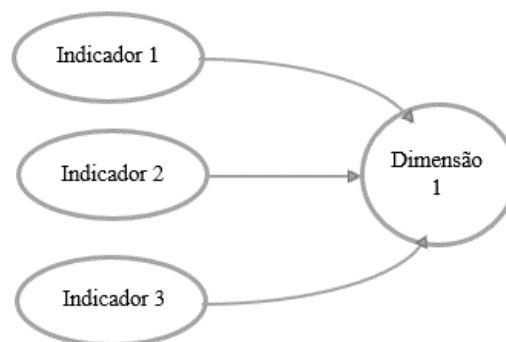
A análise escolhida para testar o modelo da presente dissertação foram as técnicas de análise conhecidas como *path analysis* ou metodologia SEM<sup>35</sup>, originalmente projetada para testar modelos concorrentes nas ciências sociais (Vigoda-Gadot & Kapun, 2005). De acordo com Mueller (1996) esta metodologia promove uma ponte entre os aspetos teóricos e empíricos da pesquisa comportamental.

É um método estatístico multivariado que envolve a estimativa de parâmetros para um sistema de equações simultâneas, sendo uma estrutura generalizada que inclui análise de regressão, análise de caminhos, análise fatorial, equações econométricas simultâneas, entre outros (Stein, Morris & Nock, 2012)

A aplicação desta metodologia consiste em várias etapas, incluindo o desenvolvimento de um modelo teórico-conceitual, especificação do modelo matemático, determinação da identificabilidade do modelo, ajuste do modelo e avaliação de sua adequação (Amorim et al., 2010).

Os componentes presentes nos modelos de equações estruturais envolvem, primeiro, as variáveis de medida ou indicadores, e o segundo acomoda as variáveis latentes, que não são diretamente observáveis (Correia, 2012). Ou seja, inicialmente, no modelo de medida (figura 3), estimam relações entre as variáveis observadas e as variáveis latentes. Num segundo plano, o modelo estrutural, desenvolvem-se as relações entre as variáveis latentes (Stein, Morris & Nock, 2012). Assim, o conhecimento anterior da problemática em estudo é incluído na manifestação das variáveis de medida que criam cada uma das variáveis latentes (Correia, 2012).

**Figura 3 - Modelo de medida**



Fonte: adaptado de Correia (2012)

<sup>35</sup> *Structural Equation Modeling*

De seguida é necessário ter em conta uma série de critérios de forma a validar o modelo de medida<sup>36</sup>. São eles: confiança nos indicadores, medidas de unidimensionalidade, validação da convergência e validação da discriminação. O próximo passo é o modelo estrutural, o qual estabelece as relações entre as variáveis latentes do modelo, devendo proceder-se à validação e qualidade do modelo estrutural – coeficientes de determinação, índice de bondade de ajustamento (GoF) e estatísticas de *Stone-Geisser*<sup>37</sup>.

### 5.5.2. Análise de *clusters*

A análise de *clusters* consiste na identificação de afinidades entre as unidades estatísticas, permitindo a criação de “agrupamentos naturais” aos quais está associado determinado perfil. O seu objetivo agrupar as observações segundo as suas características, procurando-se a obtenção de grupos (*clusters*) com o máximo de homogeneidade interna possível, afastando-os dos restantes, conforme os dados o possibilitem, visando obter o máximo de representatividade (Correia, 2012).

A criação de *clusters* pode ser realizada de três formas distintas – agrupamento hierárquico, *k-means cluster* e *twostep cluster*.

O método do agrupamento hierárquico, geralmente, pauta-se pela identificação das variáveis relevantes para a tipificação, seleção da medida de semelhança (ou dissemelhança) a utilizar, do critério de agrupamento das observações e do número ideal de *clusters*, e, por fim, a interpretação da estrutura de agrupamento encontrada.

---

<sup>36</sup> A confiança nos indicadores é observável através dos coeficientes  $\lambda$  que devem apresentar valores superiores a 0,5 para seres considerados significativos. As medidas de unidimensionalidade correspondem à análise de componentes principais, ao *Alpha de Cronbach* e ao *Ró de Dillon-Goldstein* (cujos valores devem ser superiores a 0,7). A validação da convergência em que os valores da variância extraída média devem ser superiores a 0,5 e a comunalidade média de indicadores relativos à certa dimensão será igual à variância extraída média. A validação da discriminação dá-se quando os coeficientes  $\lambda$  de cada variável de medida são mais altos para a variável latente a que estão associados (Correia, 2012).

<sup>37</sup> Os coeficientes de determinação podem ser agrupados em: superiores a 0,67 (substanciais), entre 0,67 e 0,33 (moderados) e entre 0,33 e 0,19 (fracos). O índice de bondade de ajustamento (GoF) varia entre 0 e 1. As estatísticas de *Stone-Geisser* variam consoante 0 (valores acima de 0, o modelo tem relevância preditiva. Caso apresente valores abaixo de 0, não apresenta relevância preditiva) (Correia, 2012).

O método do k-means *cluster* inicia-se com a identificação das variáveis relevantes para a tipificação, de seguida procede-se à padronização das variáveis que permite definir o número de *clusters*, e por fim interpretar e validar o agrupamento.

O método twostep *cluster* consiste na identificação das variáveis relevantes para a tipificação, na seleção do número ideal de clusters e a interpretação e validação do agrupamento.

De seguida, análise discriminante auxiliará a descrição dos agrupamentos formados, distinguindo os clusters em função das variáveis utilizadas (Correia, 2012; Garcia, 2015).

## 5.6. Modelo de análise e Hipóteses

Utilizando a dimensão administrativa que compreende a satisfação das necessidades sociais determinantes, através do bom uso dos recursos públicos e respeitando um conjunto de valores públicos da Boa Governança (Leftwich, 1993), é possível operacionalizar o conceito ajustados ao contexto do setor da justiça (Akutsu & Guimarães, 2015; Guimarães et al., 2015).

**Tabela 46 - Operacionalização dos conceitos**

Conceito	Operacionalização	Fonte
<b>Responsabilização</b> ( <i>accountability</i> )	Prestação de contas sobre as ações e decisões aos <i>stakeholders</i> e ao público, contribuindo para a transparência, confiança e reforço do Estado de Direito.	Campos (1990), Livro Branco (2001), Oliveira (2005, 2009), Pinho e Sacramento (2009), BIOA (2009), Mollah (2010), Akutsu & Guimarães (2015)
<b>Transparência</b>	Compromisso de disponibilização de informação clara e rigorosa, promovendo a confiança da sociedade civil.	UNESCAP (2009), BIOA (2009)
<b>Participação</b>	Envolver e comprometer todas as partes interessadas ao longo do processo.	Livro Branco (2001), UNESCAP (2009)
<b>Reforço do Estado de Direito</b>	Enquadramento legal, justo, efetivo e imparcial.	UNESCAP (2009)
<b>Coprodução</b>	Parcerias entre público, privado e sociedade civil num ambiente aberto, transparente e de confiança.	Bovaird (2007), Verschuere, Brandsen & Pestoff (2012), Brandsen & Honingh (2016)
<b>Capacidade de resposta</b> ( <i>responsiveness</i> )	Capacidade de resposta atempada e adequada às necessidades da sociedade civil.	UNESCAP (2009)
<b>Acessibilidade</b>	Disponibilização de informação e serviços a todos, inexistência de barreiras.	Staats, Bowler & Hiskey (2005), Beer (2006), Akutsu & Guimarães (2015)
<b>Independência</b>	Capacidade de ação em conformidade com os princípios e normas constitucionais, salvaguardando os direitos dos cidadãos, protegendo-os de interesses e pressões externas.	Klerman & Mahoney (2005), Staats, Bowler & Hiskey (2005), Beer (2006), Peerenboom (2006), BIOA (2009), Codis (2009), CraneWrone et al. (2010), Akutsu & Guimarães (2015)

Fonte: elaboração própria, adaptado de Akutsu e Guimarães (2015) e Guimarães et al. (2015)

A presente investigação pretende testar as hipóteses formuladas na tabela 12, alicerçadas às dimensões, e respetivos indicadores da tabela 13, com base nas questões inseridas no questionário utilizado.

### 5.6.1. Dimensões, indicadores e hipóteses

Sendo a ética dinâmica, não é possível neste estudo abordar todas as suas facetas. No entanto, as dimensões do trabalho pretenderam exaltar esse dinamismo, genéricas e amplas, é imperativo explicar a relação entre os objectivos específicos e as hipóteses.

Por esta razão, os objetivos identificados como a), b), c) e d) pretendem enquadrar a temática da ética na Administração Pública e a sua importância, assim, no enquadramento teórico são expostas várias temáticas (sistema relacional e fluxo de valores, liderança ética, perscrutação ativa, tomada de decisão, infraestrutura ética e códigos de ética e conduta) que estão estritamente relacionados com as dimensões em estudo (visível no anexo 3), através do questionário aplicado. E, por último, o objetivo identificado como e), é o reflexo dos objetivos acima mencionados, uma vez que é a aplicação prática do questionário, e que pretende atuar como elemento agregador.

O conjunto articulado de hipóteses a testar partindo do enquadramento teórico apresentado é o seguinte.

**Tabela 55 - Hipóteses a testar**

Dimensões	Hipóteses	Validação
Ética na AP– setor da Justiça em Portugal	H1 – A dimensão “Ética na AP – setor da Justiça em Portugal” sofre um impacto direto da dimensão “Implementação de padrões e valores éticos”.	Por validar
	H2 – A dimensão “Ética na AP – setor da Justiça em Portugal” sofre um impacto direto da dimensão “Fatores culturais e outros”	Por validar

Fonte: Elaboração própria com base nas questões adaptadas do questionário “Ethics In The Public Services Of The European Union Member States”



**Tabela 63 - Dimensões e indicadores em estudo**

Dimensões	Indicadores
<b>Ética na AP – setor da Justiça em Portugal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política ética no setor público.</li> <li>• Implementação da política ética em disposições legais.</li> <li>• Utilização do código de ética e de conduta.</li> <li>• Importância dos assuntos abordados pelos códigos.</li> <li>• Introdução de medidas no campo da ética para evitar comportamentos antiéticos.</li> </ul>
<b>Implementação de padrões e valores éticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimização dos riscos de comportamento antiético de funcionários.</li> <li>• Aplicação de regras específicas para evitar conflitos de interesses.</li> <li>• Aplicação de regras especiais para prevenir influências indesejadas na tomada de decisão.</li> <li>• Existência de um procedimento formal de denúncias.</li> <li>• Existência de procedimentos relacionados com violações de integridade.</li> </ul>
<b>Fatores culturais e outros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma como o Governo chama a atenção para o interesse da ética.</li> <li>• Publicação do código de ética ou de conduta.</li> <li>• Investigações ou auditorias.</li> <li>• Envolvimento no desenvolvimento da política ética.</li> <li>• Importância dos temas abordados.</li> <li>• Desafios na promoção de altos padrões éticos no serviço público.</li> <li>• Instrumentos no combate aos erros (no campo da integridade).</li> <li>• Impacto das reformas na prevenção de comportamento antiético na função pública.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base nas questões adaptadas do questionário “Ethics In The Public Services Of The European Union Member States”

### 5.6.2. Modelo estrutural

A estruturação das hipóteses, bem como do modelo, supramencionados inspiraram-se no modelo teórico da infra-estrutura ética<sup>38</sup> (OCDE, 1997; Tenbrunsel, Smith-Crowe & Umphress, 2003; Stare & Klun, 2016; Einarsen et al., 2017).

A infraestrutura ética, no seu modelo teórico, consiste em sistemas formais e informais, bem como no clima organizacional que suporta os sistemas<sup>39</sup> (Tenbrunsel, Smith-Crowe &

<sup>38</sup> Tendo em conta os indicadores presentes no questionário aplicado, os instrumentos da infraestrutura ética referidos são: códigos de conduta, condições e estruturas para o exercício das atividades, empenho, compromisso e liderança política, envolvimento da sociedade e sistemas para a efetivação e operacionalização da ética.

<sup>39</sup> O sistema formal, podendo ser verificados por um observador independente, consiste em procedimentos padronizados e documentação, como códigos de ética, procedimentos escritos para o tratamento de reclamações, programas formais de treino, uso de sanções formais contra comportamentos antiéticos, comunicação de políticas

Umphress, 2003). Partindo desta base teórica, é possível construir diversos modelos de análise, como é o exemplo de Fernández e Camacho (2015).

Com base na revisão bibliográfica, é proposto um modelo concetual para as relações entre as dimensões que influenciam a ética no serviço público, que integra o sistema informal (fatores culturais e outros), bem como, o sistema formal (implementação de padrões e valores éticos) que no seu conjunto influenciam o clima organizacional (Ética na Administração Pública – setor da Justiça em Portugal). O modelo é centrado no papel que os diferentes sistemas desempenham na perceção da ética no serviço público, visando reunir os indicadores que a caracterizam.

O anexo 3 tem como finalidade aglomerar as vertentes – dimensão prática (questionário aplicado) e a dimensão teórica (instrumentos da infraestrutura ética e os princípios da Boa Governança), de forma a explicar a ligação entre os vários elementos. Ou seja, o questionário utilizado assenta em três dimensões (Ética na Administração Pública – setor da Justiça em Portugal, implementação de padrões e valores éticos, fatores culturais e outros) que necessitam de um enquadramento teórico de base, no caso, o modelo teórico da Administração Pública (Governança, com ênfase no conceito de Boa Governança) e o modelo teórico da infraestrutura ética.

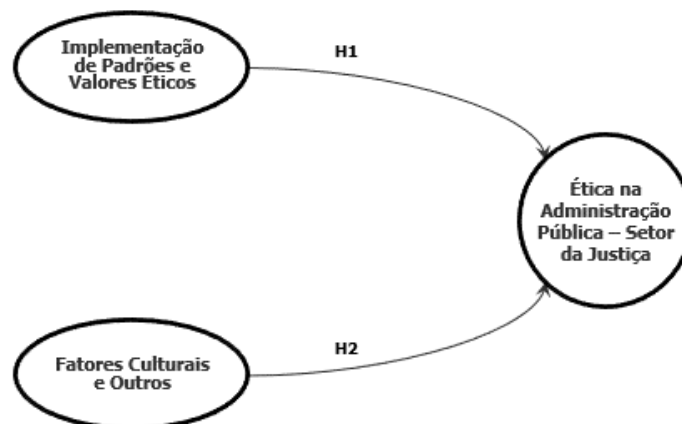
Aliando, as dimensões do questionário em questão, os princípios defendidos pela (Boa) Governança e os elementos (internos e externos) do modelo teórico da infraestrutura ética, é observável a sua relação, e consequentemente, a sua importância no estudo<sup>40</sup>.

---

e vigilância formal do ambiente de trabalho social (Einarsen et al., 2017). Os sistemas informais, por sua vez, são mensagens e orientações implícitas sobre como se comportar em situações nas quais comportamentos antiéticos podem ocorrer (Tenbrunsel et al., 2003), que são transferidos através de conversações, observação, socialização e outras formas de aprendizagem social (Smith-Crowe et al., 2014). Por último, o clima organizacional são as perceções compartilhadas dos membros de organizações sobre determinado aspecto (Tenbrunsel et al., 2003),

<sup>40</sup> Para mais informações da análise realizada, consultar Anexo 3.

**Figura 4 - Modelo estrutural**



Fonte: Elaboração própria, com base no estudo científico de Catarino e Correia (2017) e no questionário adotado.

## 5.7. Modelo de análise

### 5.7.1. Modelo de medida e modelo estrutural

O modelo estrutural teorizado proposto inicialmente foi validado na globalidade<sup>41</sup>. Como podemos verificar na tabela 14, ambas as hipóteses foram aceites.

**Tabela 72 - Resultados das hipóteses**

Dimensões	Hipóteses	Validação
Ética na AP– setor da Justiça em Portugal	H1 – A dimensão “Ética na AP – setor da Justiça em Portugal” sofre um impacto direto da dimensão “Implementação de padrões e valores éticos”.	Validada
	H2 – A dimensão “Ética na AP – setor da Justiça em Portugal” sofre um impacto direto da dimensão “Fatores culturais e outros”	Validada

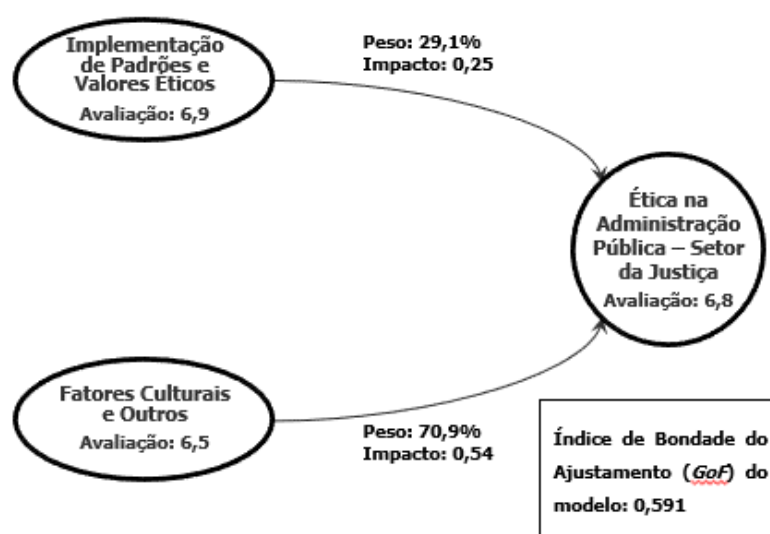
Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados alcançados com o software SPAD versão 6.5.

A dimensão com maior peso na perceção dos colaboradores do Ministério da Justiça sobre a ética no serviço público é a dimensão “Fatores culturais e outros” com peso global de 70,9%,

<sup>41</sup> Para mais informações da análise realizada, consultar Anexo 4.1.

seguida pela segunda dimensão presente na análise “Implementação de padrões e valores éticos” com peso global de 29,1%. Ao analisar o impacto das dimensões na percepção dos colaboradores do Ministério da Justiça sobre a ética no serviço público, os valores confirmam a tendência em cima explicada. Assim sendo, a dimensão com maior impacto na percepção dos colaboradores do Ministério da Justiça sobre a ética no serviço público é a dimensão “Fatores culturais e outros” com impacto de 0,54. Por sua vez, a dimensão “Implementação de padrões e valores éticos” apresenta um impacto de apenas 0,25.

**Figura 5 - Modelo estrutural efetivo**



Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados alcançados com o software SPAD versão 6.5.

O índice de bondade de ajustamento (GoF) do modelo global apresentou um valor de 0,591.

### 5.7.2. Análise de *clusters*

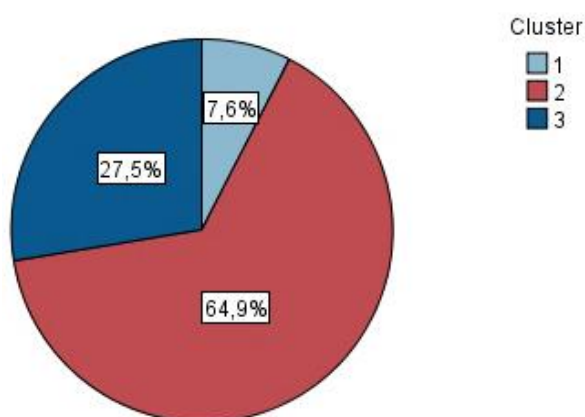
O objetivo deste estudo é realizar uma análise estrutural dos colaboradores públicos do Ministério da Justiça, de forma a encontrar os diferentes agrupamentos de colaboradores públicos no que diz respeito à percepção da ética no serviço público.

A amostra utilizada abrangeu 333 colaboradores que responderam ao inquérito onde classificaram de 0 a 10 temáticas como política ética, código de ética, regras específicas para

prevenção da corrupção e de influências no processo de tomada de decisão, denúncias, papel do Governo, desafios, etc. Após a análise inicial dos dados resultou em 276 respostas válidas.

Assim, análise de *clusters*<sup>42</sup> permitiu a construção de 3 *clusters* de colaboradores conforme as respostas por estes feitas às questões realizadas no inquérito, como é possível observar no gráfico 1.

**Gráfico 1 - Análise de *clusters* global**



Fonte: elaboração própria

- O primeiro *cluster* denominado “Colaboradores Antiéticos” é constituído por 21 observações (7,6% do total);
- O segundo *cluster* denominado “Colaboradores Pouco Éticos/Éticos” é constituído por 179 observações (64,9% do total);
- O terceiro *cluster* denominado “Colaboradores Muito Éticos” é constituído por 76 observações (27,5% do total).

#### **5.7.2.1. Caraterização dos *clusters***

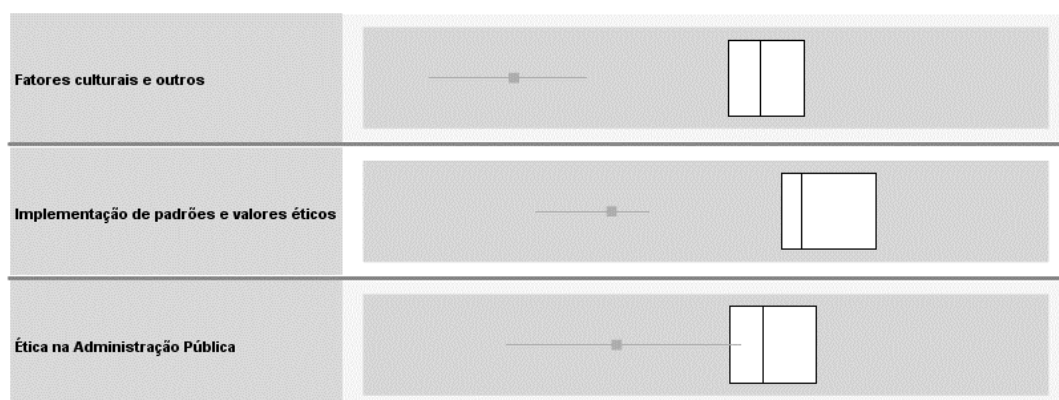
A análise do *cluster* dos Colaboradores Antiéticos permite concluir que existe uma predominância de indivíduos do sexo feminino, com mais de 50 anos e cujos níveis de instrução

<sup>42</sup> Para mais informações da análise realizada, consultar Anexo 4.2.

são a licenciatura e o mestrado (com igual número de respostas). A maioria dos indivíduos pertenciam à Direção-Geral da Política de Justiça.

Como é possível observar na *box-plot* respeitante ao *cluster*, este apresenta valores médios para as dimensões em estudo abaixo da média global, ou seja, não dão uma importância elevada às temáticas estudadas.

**Gráfico 2 - Cluster "Colaboradores Antiéticos"**

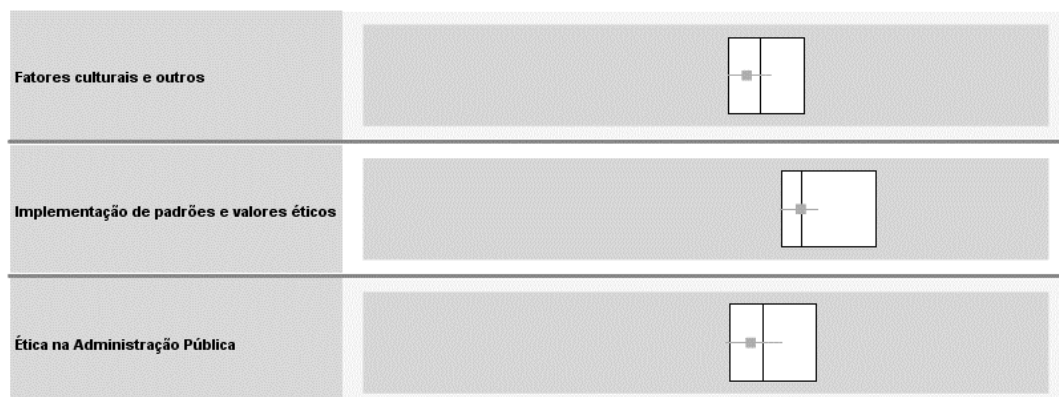


Fonte: elaboração própria

A análise do *cluster* dos Colaboradores Pouco Éticos/Éticos permite concluir que existe uma predominância de indivíduos do sexo feminino, com até 40 anos e cujo nível de instrução é a licenciatura. A maioria dos indivíduos pertenciam a um outro serviço do Ministério da Justiça, que não a Direção-Geral da Política de Justiça.

Como é possível observar na *box-plot* respeitante ao cluster 2, este apresenta valores médios para as dimensões em estudo semelhantes à média global, ou seja, dão importância às temáticas estudadas.

**Gráfico 3 - Cluster "Colaboradores Pouco Éticos/Éticos"**

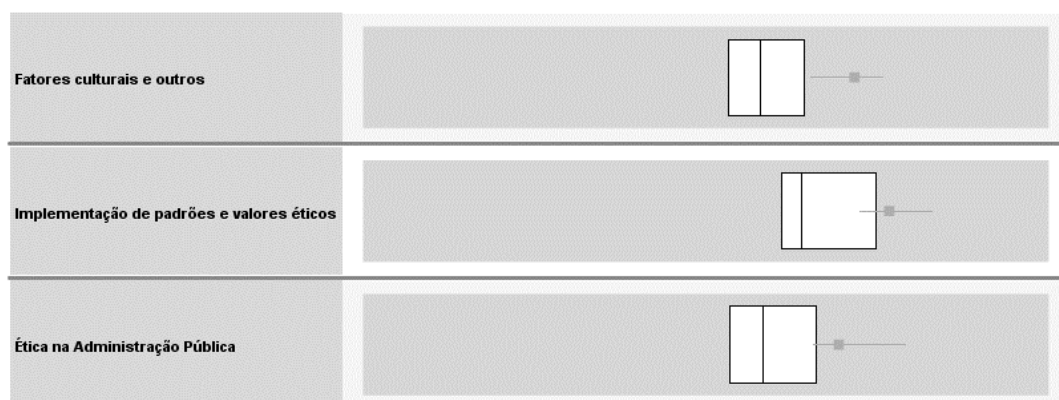


Fonte: elaboração própria

A análise do *cluster* dos Colaboradores Muito Éticos permite concluir que existe uma predominância de indivíduos do sexo feminino, com até 50 anos e cujo nível de instrução é a licenciatura. A maioria dos indivíduos pertenciam a um outro serviço do Ministério da Justiça, que não a Direção-Geral da Política de Justiça.

Como é possível observar na *box-plot* respeitante ao *cluster*, este apresenta valores médios para as dimensões em estudo acima à média global, ou seja, dão uma importância elevada às temáticas estudadas.

**Gráfico 4 - Cluster "Colaboradores Muito Éticos"**



Fonte: elaboração própria

## 5.8. Apresentação e discussão dos resultados

O presente trabalho iniciou-se com a abordagem teórica mais recente da Administração Pública, a Governança, aplicando-se o conceito de Boa Governança, que reconhece a importância da ética no seio do setor público. Transparência, divulgação de dados e altos padrões éticos são certamente ingredientes da Boa Governança (Menzel, 2015). De seguida, procedeu-se à explanação teórica acerca da ética na Administração Pública, bem como, a ascensão do Sistema de Justiça que conhecemos nos dias de hoje. A base empírica do trabalho, alicerçou-se na adaptação do questionário “Ethics In The Public Services Of The European Union Member States”, que fez parte de uma iniciativa conjunta do Instituto Europeu de Administração Pública, a presidência irlandesa e o Ministro das Finanças irlandês.

O inquérito por questionário abrangeu 18 questões, incluindo 3 questões de caracterização, e 18 indicadores agrupados em 3 dimensões relacionadas com a existência de padrões e valores éticos no MJ: Ética na Administração Pública – setor da Justiça em Portugal, implementação de padrões e valores éticos, e fatores culturais e outros. Entre maio e julho de 2020, foram recolhidas digitalmente 333 observações, que após a análise inicial dos dados foram reduzidas para 276 observações.

No que diz respeito à análise estatística, esta consistiu na aplicação de modelos de equações estruturais e análise de *clusters*.

A análise de *clusters* identificou 3 agrupamentos de colaboradores. A caracterização dos clusters permitiu distinguir os colaboradores “antiéticos”, “pouco éticos/éticos” e “muito éticos”. O primeiro grupo corresponde aos “colaboradores antiéticos” composto por 21 observações (7,6% do total), apresentando valores médios para as dimensões em estudo abaixo da média global, ou seja, não dão uma importância elevada às temáticas estudadas. Este *cluster* está relacionado com indivíduos do sexo feminino, com mais de 50 anos e cujos níveis de instrução são a licenciatura e o mestrado (com igual número de respostas). A maioria dos indivíduos pertenciam à Direção-Geral da Política de Justiça. O segundo grupo corresponde aos “colaboradores pouco éticos/éticos” composto por 179 observações (64,9% do total), apresentando valores médios para as dimensões em estudo semelhantes à média global, ou seja, dão importância às temáticas estudadas. Este *cluster* está relacionado a indivíduos do sexo feminino, com até 40 anos e cujo nível de instrução é a licenciatura. A maioria dos indivíduos



pertenciam a um outro serviço do Ministério da Justiça, que não a Direção-Geral da Política de Justiça. O terceiro, e último grupo, corresponde aos “colaboradores muito éticos” composto por 76 observações (27,5% do total), apresentando valores médios para as dimensões em estudo acima à média global, ou seja, dão uma importância elevada às temáticas estudadas. Este *cluster* está relacionado com indivíduos do sexo feminino, com até 50 anos e cujo nível de instrução é a licenciatura. A maioria dos indivíduos pertenciam a um outro serviço do Ministério da Justiça, que não a Direção-Geral da Política de Justiça.

De forma a apurar as dependências entre as dimensões em estudo, recorreu-se ao modelo de equações estruturais, para medir o peso e impacto de cada dimensão do modelo de investigação da presente dissertação. Ambas as hipóteses, H1 e H2, foram validadas, isto significa que as dimensões “Fatores culturais e outros” e “Implementação de padrões e valores éticos” apresentam impacto direto e positivo na dimensão “Ética na AP – setor da Justiça”, influenciando a perceção dos colaboradores do Ministério da Justiça sobre a ética no serviço público.

É conhecido que as perceções éticas coletivas na Administração Pública podem resultar em participação política, satisfação com os serviços públicos, confiança na Governança, entre outros (Vigoda-Gadot 2007), no entanto, existem uma multiplicidade de componentes (relação de influência mútua Administração Pública – sociedade, liderança ética, perscrutação ativa, tomada de decisão, etc) que influenciam a ética no setor público devido à sua natureza complexa. Existe evidência na Academia<sup>43</sup> que fatores culturais, manifestando-se através do contexto ou circunstâncias, da legislação em vigor, da política, liderança ou códigos éticos, entre outros, bem como a implementação de padrões e valores éticos, manifestando-se através de *whistleblowing*, sistemas de integridade, valores éticos, *performance* organizacional e existência ou não de comportamentos antiéticos, entre outros, influenciam a ética no serviço público, resultando em padrões éticos no serviço público. Ora examinemos.

A Administração Pública é o subsistema social com impacto significativo no funcionamento e no desenvolvimento da sociedade. Assim sendo, além da regulamentação normativa, é importante salientar o papel da ética como reguladora e ativadora interna da consciência do

---

<sup>43</sup> Consultar: Gibson, 2009; Saunders & Thibault, 2010; Berman & West, 2012; Huberts & Six, 2012; Hoekstra & Kaptein, 2012–2013; Meine & Dunn, 2013; Patrick, 2013; Vashdi et al. 2013; Heumann, Friedes, Cassak, Wright & Joshi, 2013–2014; Cowell, Downe & Morgan 2014; Hassan, Wright & Yuki, 2014; Lawton & Macaulay, 2014; Liu & Mikesell, 2014; Taylor, 2018.

agente público (Stare & Klun, 2016). A ética no serviço público inclui valores, normas e padrões ou princípios morais que norteiam a Administração Pública (Khan, 2018), tendo sempre em vista o primado do interesse público (Quadros, 2008). Sendo a Administração Pública uma área onde podem existir conflitos de certos interesses (Alkandry, Blessett & Patterson, 2017), é imperativo que esta seja orientada por uma política ética, integrada e global, que auxilie os colaboradores (Bilhim, 2014; Correia & Bilhim, 2019). Esta política é composta por variados elementos (infraestrutura ética, liderança ética, modelos de tomada de decisão, perscrutação ativa ...) que vão permitir a real implementação e monitorização da ética no serviço público, refletindo-se no aumento da qualidade do serviço prestado aos cidadãos (Bilhim, Pinto & Pereira 2015), incrementando a sua confiança no setor público (Downe, Cowell & Morgan, 2016; Perry et al., 2014).

Em conclusão, entre os novos e interessantes caminhos de pesquisa, a atenção está centrada na construção e testagem de sistemas de integridade, e na avaliação da promessa da Boa Governança. Conceptualizar e avaliar as infraestruturas de integridade e a Boa Governança são trabalhos em progresso que produzirão uma visão valiosa da Governança pública do século XXI (Rothstein, 2011), sendo este trabalho apenas um exemplo dos estudos que poderão ser realizados.

## 6. CONCLUSÃO

A Administração da Justiça é um tema de elevada importância política e social, interrelacionada com o campo da Administração Pública, uma vez que um sistema de justiça bem administrado contribui para a coesão social e para o desenvolvimento de um país. Em adição, tal sistema pode albergar relações respeitantes a valores éticos e morais, bem como princípios, como o respeito pelas leis e normas governamentais e o reconhecimento de direitos de grupos sociais e indivíduos (Guimarães, Gomes & Filho, 2018). No entanto, a literatura aponta, contudo, a carência de pesquisas relacionadas à administração da justiça em geral (Akutsu & Guimarães, 2012;2015), revestindo-se de importância a necessidade de continuar a realizar este tipo de investigação.

A perspetiva crítica e atenta da sociedade civil, bem como, as suas necessidades cada vez mais complexas e crescentes, refletem-se ao nível da responsabilização (*accountability*),

transparência, participação e coprodução, entre outros, mostrando, assim, uma nova vertente da Governança, a Boa Governança, que compele a ética a ocupar na agenda um espaço central (Argyriades, 2006; Downe, Cowell & Morgan, 2016; Perry et al., 2014; Bilhim, 2014).

A ética é um elemento integral da Boa Governança. Ambos os conceitos partilham uma série de características comuns. De modo geral, as políticas de Boa Governança devem ter como objetivo a orientação para o cidadão, transparência, responsabilização, participação e luta contra a corrupção (Demmke & Moilanen, 2011).

Assim, concluímos que a necessidade ética na Administração Pública no geral, e no Ministério da Justiça em específico, está alinhada com a abordagem teórica da Governança, uma vez que prima por princípios de responsabilização (*accountability*), capacidade de resposta (*responsiveness*), acessibilidade e independência, transparência, participação e coprodução, resultando no reforço da confiança das instituições públicas e do Estado de Direito.

Portugal pauta-se pela produção de legislação orientadora de comportamentos éticos, mas, no entanto, verifica-se um vazio ético administrativo e funcional caracterizado pela inexistência de uma cultura pública com dimensão ética adequada (Bilhim, 2015). Quanto mais transparentes e eficazes forem os mecanismos de operacionalização, avaliação e monitorização da dimensão ética maior será a confiança nas instituições públicas (Carvalho, 2011). É a gestão ética que dá sentido à arquitectura ética (Bilhim, 2014), sendo, de extrema importância que qualquer movimento reformista da administração deve respeitar os valores culturais subjacentes aos distintos paradigmas (Bilhim et al., 2015).

Existem variadas técnicas de promoção da ética no seio da Administração Pública – comprometimento político, enquadramento legal efetivo, mecanismos eficientes de *accountability*, códigos de ética e conduta exequíveis, infraestrutura ética, perscrutação ativa e *whistleblowing*. Todas elas com provas bem documentadas do seu valor e com implicações positivas no âmbito da Administração Pública.

Em primeiro lugar, as implicações da Boa Governança na Administração Pública passam pelo desenvolvimento sustentável da sociedade, baseado na ação participativa e responsável de todos os atores intervenientes. Os princípios defendidos pela Boa Governança auxiliam o avanço da ética no setor público, chamando a atenção para a sua importância. Em segundo lugar, as implicações da relação entre Administração Pública e sociedade são observáveis uma vez que

fatores caracterizantes, recursos humanos, estruturas e dimensões de atuação imiscuem-se, não é possível separar intervenientes. Em terceiro lugar, a liderança tem um reflexo direto na organização, devendo ser de exemplo. Por isso é imperativo que o líder tenha um espírito ético aguçado, aliado às competências técnicas necessárias para exercer a sua função. As suas implicações na Administração Pública, reveem-se na imagem e na confiança depositada nas instituições públicas, uma vez que devem exaltar princípios de integridade, transparência, prestação de contas, responsabilização, participação, capacidade de resposta, entre outros. Em quarto lugar, uma sociedade civil atenta e participativa exige mais da Administração Pública, verificando-se essa mobilização em várias áreas. As implicações para a Administração Pública, acontecem porque exigindo mais da Administração Pública, também atua como fator de inovação e modernização, oferecendo essa oportunidade de melhoria, progresso e evolução. Em quinto lugar, as implicações da tomada de decisão são um aspeto sensível no que diz respeito à ética na Administração Pública, uma vez que se caracteriza pela convergência de valores e repercussões na sociedade civil. Em sexto lugar, a infraestrutura ética atua como sistema holístico da ética, agregando diversos elementos com o objetivo final de efetivar a ética e o seu respeito ao nível social, organizacional e do Estado. As suas implicações para o contexto da Administração Pública passam pela visão abrangente da ética que auxilia a sua efetivação, e sustenta a sua ação em três funções que permitem uma monitorização da sua inclusão. Em sétimo lugar, através da análise realizada formalização da ética na Administração Pública, especialmente através dos códigos de ética ou conduta, é possível concluir sobre a importância dada a estes documentos no setor da Justiça. As suas implicações são primárias, uma vez que podem auxiliar na integração de normas e comportamentos éticos. No entanto, é de consenso que a implementação de directrizes éticas não é suficiente para despoletar o comportamento ético, devendo por isso, ser acompanhadas de sessões de treino, comunicação e explicação fiscalização e estabelecimento de canais para denúncias.

Vale a pena ressaltar, a importância da necessidade de foco nos aspectos éticos na formação profissional e universitária.

Em síntese, os objetivos do trabalho foram concretizados. O objetivo a), ao examinar a temática da ética no modelo teórico da Governança, através do conceito de Boa Governança, permitiu concluir que a (Boa) Governança é a estrutura institucional que alicerça e permite a real implementação da ética no seio público. No entanto, apesar de auxiliar a sua efectivação, não é suficiente, uma vez que a ética é pessoal e dinâmica. O objetivo b), evidenciou que a

infraestrutura ética é o sistema holístico que alberga os variados elementos necessários à implementação e efetivação da ética e, por isso, de verdadeira importância porque engloba as dimensões basilares. O objetivo c), clarificou que os códigos são uma forma de compromisso, o reconhecimento da importância das questões éticas e a formalização dessa consciência na Administração Pública e dos seus colaboradores. O objetivo d) aprofundou o conhecimento sobre a utilização dos códigos, nomeadamente, através da análise presente no anexo 2, podemos concluir que muitos dos organismos do Ministério da Justiça português apresentam um código de ética ou conduta. Desta breve análise fica presente algumas noções genéricas defendidas: princípios, normas de atuação, utilização de recursos, inovação, imagem da organização, ofertas, gratificações e vantagens, prevenção da corrupção, entre outros. O objetivo e) concretizou a vertente prática da dissertação.

Através dos dados recolhidos nos diferentes serviços do Ministério da Justiça, foi possível identificar a perceção de ética no serviço público, agrupando os diferentes tipos de colaboradores. Os resultados mostram-se auspiciosos, uma vez que o menor agrupamento revela uma fraca consideração com as temáticas estudadas, sendo que a maioria dos colaboradores pertencem aos agrupamentos com alguma ou muita consideração com as temáticas estudadas. O modelo estrutural permitiu concluir que ambas as dimensões em estudo têm um impacto positivo e direto na perceção dos colaboradores do Ministério da Justiça sobre a ética no serviço público. Os “fatores culturais e outros” é a dimensão com maior peso e maior impacto, seguida da “implementação de padrões e valores éticos”.

Apesar dos resultados positivos, estes parecem confirmar a tendência do paradigma administrativo europeu, não existe ainda uma cultura pública com dimensão ética adequada, não obstante os avanços registados.

### **6.1.Limitações e Recomendações para Trabalhos Futuros**

A presente investigação esteve sujeita a um conjunto de limitações dada a sua natureza. Em primeiro lugar, os temas relacionados com as diversas teorias sobre ética, interesse público, cultura ética, as abordagens da *compliance* através do reforço de padrões éticos de comportamento, as perspetivas relacionadas com a integridade pessoal, a realização ética e a liderança ética, entre outros, constituem questões fulcrais e de difícil resolução (Bilhim, 2013), não sendo possível dar respostas a todos eles no presente trabalho. Em segundo lugar, estamos

a lidar com percepções, experiências individuais, que não são objetivas. Em terceiro lugar, a recolha de dados foi realizada *online* pelos próprios colaboradores.

Como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se o aumento da amostra utilizada, sendo pertinente realizar trabalhos prévios de conscientização e esclarecimento junto dos colaboradores para motivá-los à participação na pesquisa. Outra proposta seria aplicar um questionário mais robusto de forma a avaliar diferentes dimensões que possam ter influência na percepção da ética no serviço público, bem como, aplicá-lo no tempo, de forma a ser possível comparar resultados.

Por último, estudos deste âmbito poderiam ser aplicados a diferentes setores como a saúde e educação, de forma a averiguar a percepção da ética no serviço público dos diversos setores da sociedade portuguesa, lusófona ou internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abboud, G., Carnio, H., & Oliveira, R. (2019). *Introdução ao Direito: teoria, filosofia e sociologia do direito*. São Paulo: Revista dos tribunais.
- Akutsu, L., & Guimarães, T. A. (2012). Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista de Direito GV*, 8(1), 183-202. doi: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100008>.
- Akutsu, L., & Guimarães, T. A. (2015). Governança judicial: proposta de modelo teórico metodológico. *Revista de Administração Pública - RAP*, 49(4), 937-358. doi:10.1590/00347612116774.
- Alkandry, M., Blessett, B., & Patterson, V. (2017). Public administration, diversity and the ethic of getting things done. *Administration & Society*, 49(8), 1191-1218. doi: <https://doi.org/10.1177/0095399715581032>.
- Almeida, O., & Brás, J. (2012). *Utopias em dói menor*. Lisboa: Gradiva.
- Amorim, L. D. A. F., Fiaccone, R. L., Santos, C. A. S., Santos, T. N. D., de Moraes, L. T. L., Oliveira, N. F., ... Barreto, M. L. (2010). Structural equation modeling in epidemiology. *Cadernos de Saúde Pública*, 26, 2251-2262. doi: 10.1590/S0102-311X2010001200004
- Álvares, V. G. (2015). O governo da justiça: o Conselho Superior da Magistratura (Dissertação doutoral não publicada). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Nova de Lisboa. Lisboa.
- Anello, E. (2006). *Ethical infrastructure for good governance in the public pharmaceutical sector. Working draft for field testing and revision*. Geneva: World Health Organisation.
- Ara, J.G., & Islam, F. (2019). Ethical Implications and Techniques of Promoting Better Governance in Bangladesh Public Service. *Arts and Social Sciences Journal*, 10. doi:10.4172/2151-6200.1000435.
- Araújo, J. (2012). Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: Pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública. *Colectânea Administração Pública*. Lisboa: Edições 70, 25-61.

Argyriades, D. (2006). Good governance, professionalism, ethics and responsibility. *International review of administrative sciences*, 72(2), 155-170. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852306064607>.

Asaduzzaman, M., & Virtanen, P. (2016). Governance theories and models. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 1-13. doi: 10.1007/978-3-319-31816-5\_2612-1.

Mundial, B. (1992). Governance and development. In *Governance and Development* World Bank.

Belo, E. (2017). Gestão do processo de formulação, implementação e avaliação da política pública de cooperação para o desenvolvimento- análise na perspectiva da governança (Dissertação doutoral não publicada). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade de Lisboa. Lisboa.

Bilhim, J. (2000). *Gerir a administração pública como uma empresa. Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Lisboa, Edições ISCSP, 75-84.

Bilhim, J., & Neves, B. (2005). New ethical challenges in a changing Public Administration. *Centre for Public Administration & Policies*. Social and Political Sciences Institute of Lisbon Technical University. 1-16.

Bilhim, J. (2007). *Gestão estratégica de recursos humanos*. Lisboa. Edições ISCSP.

Bilhim, J. A. F. (2013). *Ciência da administração*. Lisboa. Edições ISCSP.

Bilhim, J. (2014). As práticas dos gestores públicos em Portugal e os códigos de ética. *Sequência*. (69), 61-82. doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p61>.

Bilhim, J., Pinto, R., & Pereira, L. (2015). Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 14, 91. doi: 10.18601/21452946.n14.07.

Bilhim, J. A. F. (2017). Nova Governação Pública e Meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 84, 2-25. doi: 10.7458/SPP2017849462.

Bovaird, T., & Löffler, E. (Eds.). (2015). *Public management and governance*. Routledge.



- Bowman, J. S., & West, J. P. (2011). The profession of public administration: Promise, problems and prospects. Retirado de *The state of public administration: Issues, challenges and opportunities*, 25–35.
- Brown, M., Treviño, L., & Harrison, D. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational behavior and human decision processes*, 97(2), 117-134. doi: 10.1016/j.obhdp.2005.03.002.
- Câmara Municipal de Évora. (2015). Código Ética Desportiva. Évora. Portugal.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). *Access to Justice. A World Survey*. Milão: Giuffrè.
- Campos, J. (2012). Apoio judiciário: garantia de igualdade no acesso ao direito e aos tribunais (Dissertação doutoral não publicada). Escola de Direito - Universidade de Direito. Braga.
- Carapeto, A., & de Jesus Fonseca, M. (2006). *Administração pública: modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Sílabo.
- Carmo, H., & Ferreira, M. (2008). *Metodologia da Investigação—Guia para Auto-aprendizagem* (2ª edição). Lisboa: Universidade Aberta, 1-89.
- Carvalho, A. (2011, novembro). *A importância de criar uma rede nacional de ética pública*. Paper apresentado no 8º Congresso Nacional de Administração Pública, Carcavelos.
- Catarino, J. (2011). Quality and Sustainability in Public Finance: the European Case, en *Global Business and Economics Anthology*, 2(1), 35-44.
- Catarino, J., & Correia, P. (2017). Medios de resolución alternativa de conflictos: percepción general, satisfacción y lealtad de usuarios de centros de arbitraje en Portugal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 223-252.
- Cavaliere Filho, S. (2002). Direito, Justiça e Sociedade. *Revista da EMERJ*, v.5, n.18.
- Chaves, C., & de Brito, M. (2013). Percepção de aspectos éticos no serviço público sob a óptica dos servidores municipais de Lavras- MG. *Temas de Administração Pública*, 8(1).
- Chapman, R. A. (2002). Ethics in public service for the new millennium. *Public Money & Management*, 21(1), 6-7. doi: <https://doi.org/10.4324/9781315191645>.

Cooper, T. L. (2001). The emergence of administrative ethics as a field of study in the United States. Retirado de T, Cooper (Ed.), *Handbook of administrative ethics*, 1–36. New York: Routledge.

Correia, P. (2011). Sobre o SIADAP, a Teoria Institucional e o Ministério da Justiça em Portugal. *Scientia Iuridica*, 60(325), 101-130.

Correia, P. (2012). *O Impacto do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na Satisfação dos Colaboradores: O Caso dos Serviços do Ministério da Justiça em Portugal*. (Dissertação doutoral não publicada). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa.

Correia, P., Jesus, I., & Bilhim, J. (2016). Comparação de normas de conduta dos trabalhadores da administração pública portuguesa: a tensão entre o tratamento de dados pessoais e os deveres éticos. *Ciências e Políticas Públicas*, 2(1), 51-74.

Correia, P., & Moreira, M. (2017). Ministério da justiça versão 2.0: sobre a sociedade de informação, os new media e o Ministério da Justiça em Portugal. *Lex Humana*, 8(2), 97-119.

Correia, P., & Bilhim, J. (2017). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos gestores públicos em Portugal. *Revista de Administração Pública-RAP*, 51(6), 987-1004. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612168818>.

Correia, P., & Bilhim, J. (2019). O papel dos códigos de ética na administração do setor da saúde em Portugal: A visão dos dirigentes. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (89), 79-95. doi: <https://doi.org/10.7458/SPP2019899399>.

Cortina, A., Conill, J., Domingo-Moratalla, A., & García-Marzá, V. (1994). *Ética de la empresa*. 2ª ed. Madrid: Trotta.

Costa, B. (2015). *Acesso ao direito e aos tribunais* (Dissertação doutoral não publicada). ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa.

Crane, A., & Matten. D., (2010). *Business ethics: managing citizenship and sustainability in the age of globalization*. Oxford: Oxford.

Darcy, K. (2010). Ethical leadership: the past, present and future. *International Journal of Disclosure and Governance*, 7(3), 198-212. doi:10.1057/jdg.2010.12.

Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249/2011, Série I. Ministério da Justiça. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 163/2012, de 31 de julho. Diário da República n.º 147/2012, Série I. Ministério da Justiça. Lisboa.

Demmke, C., & Moilanen, T. (2011). Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis. *European Institute of Public Administration*.

DiPippa, J. (2018). Reginald Heber Smith and Justice and the Poor in the 21st Century. *Campbell Law Review*, 40, 73.

de Graaf, G., & Van der Wal, Z. (2010), Managing conflicting public values: governing with integrity and effectiveness. *The American review of Public Administration*, 40(6), 623-630. doi: 10.1177/0275074010375298.

Dias, M. O. (2014). Ética, organização e valores ético-Morais em contexto organizacional. *Gestão e Desenvolvimento*, 22, 89-113. doi: <https://doi.org/10.7559/gestaoedesenvolvimento.2014.259>.

Downe, J., Cowell, R., & Morgan, K. (2016). What determines ethical behavior in public organizations: is it rules or leadership?. *Public Administration review*, 76(6), 898-909. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.12562>.

Einarsen, K., Mykletun, R., Einarsen, S., Skogstad, A., & Salin, D. (2017). Ethical Infrastructure and Successful Handling of Workplace Bullying. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 7(1), 37-54. doi: <https://doi.org/10.18291/njwls.v7i1.81398>.

Eisenbeiss, S., & Brodbeck, F. (2014). Ethical and unethical leadership: A cross-cultural and cross-sectoral analysis. *Journal of Business Ethics*, 122(2), 343-359. doi: 10.1007/s10551-013-1740-0.

Farazmand, A. (2013). Governance in the age of globalization: Challenges and opportunities for South and Southeast Asia. *Public Organization Review*, 13(4), 11-26. doi: 10.1007/s11115-013-0249-4.

Fernández, J. L., & Camacho, J. (2015). Effective Elements to Establish an Ethical Infrastructure: An Exploratory Study of SMEs in the Madrid Region. *Journal of Business Ethics*, 138(1), 113–131. doi:10.1007/s10551-015-2607-3.

Ferreira, A., Pedroso, J., Dias, J., Branco, P., & Lima, T. (2007). *A ação do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, nos conflitos de família e do trabalho: um estudo de caso nos tribunais de Coimbra*. CES/Instituto Interdisciplinar da Universidade de Coimbra. Coimbra.

Filho, S. (2014). Interesse público, interesses sociais e parâmetros de prossecução no Estado Social e Democrático de Direito. *RIDB - Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, 2, 1143-1166.

Fonseca, F (2003). *Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local*. Retirado de J. Mozzicafreddo, J. Gomes e J. Batista (Eds.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras: Celta Editora.

Frederickson, H., Smith, K., Larimer, C., & Licati, M. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. United States: Westview Press, 2ª edição.

Garcia, B. (2015). O Impacto da Teoria Institucional nos Sistemas de Avaliação de Desempenho nos Hospitais Portugueses - As Perceções dos Colaboradores como Evidência. (Dissertação doutoral). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa.

Garoupa, N. (2011). *O Governo da Justiça*. Lisboa: FFMS – Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Girardin, B. (2012). *Ethics in politics: Why it matters more than ever and how it can make a difference* [PDF]. Retirado de [https://repository.globethics.net/bitstream/handle/20.500.12424/185834/GE\\_Texts\\_2\\_EN\\_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.globethics.net/bitstream/handle/20.500.12424/185834/GE_Texts_2_EN_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Gomes, N. F. (2014). Ética na administração pública: desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública-RAP*, 48(4), 1029-1050. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-76121714>.

Graham, J., Plumptre, T., & Amos, B. (2003). *Principles for good governance in the 21st century*. Ottawa: Institute on governance.

Guimarães, T. A., Correia, P., Bilhim, J., & Akutsu, L. (2015). Governança em Tribunais de Justiça de Portugal: adaptação e validação de escala de medida. *Ciências e Políticas Públicas*, 1(1), 25-46. doi: 10.33167/2184-0644.CPP2015.VIN1/pp.25-46.

Guimarães, T. A., Gomes, A. O., & Filho, E. R. G. (2018). Administration of justice: an emerging research field. *RAUSP Management Journal*, 53(3), 476-482. doi:10.1108/RAUSP04-2018-010.

Hunt, S. D., & Vitell, S. (1986). A general theory of marketing ethics. *Journal of macromarketing*, 6(1), 5-16.

Hyden, G., & Court, J. (2002, agosto). *Governance and Development*. Paper apresentado no World Governance Survey Discussion Paper 1, United Nations University.

Jimenez, A. (2019). Ethics in the Public Sector: Analyzing the ethical behavior and misconduct of public sector employees (Dissertação doutoral não publicada). California State University.

Johnson, R. G. (2012). Promoting social equity in public administration: A much needed topic in the twenty-first century. *Public Administration Review*, 72(3), 471–473. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02583.x.

Kaptein, M., & Wempe, J. (2002). *The balanced company: a theory of corporate integrity*. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199255504.001.0001.

Kaptein, M., Huberts, L., Avelino, S., & Lasthuizen, K. (2005). Demonstrating ethical leadership by measuring ethics: A survey of US public servants. *Public Integrity*, 7(4), 299-311. doi: 10.1080/10999922.2005.11051286.

Khan, H. (2018). *Globalization and the Challenges of Public Administration Governance, Human Resources Management, Leadership, Ethics, E-Governance and Sustainability in the 21st Century*. Palgrave Macmillan, 2ª edição. 101 – 129.

Kovač, P., & Gajdushek, G. (Eds.). (2015, maio). *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. Paper apresentado 22nd NISPAcee Annual Conference, Budapest, Hungary. NISPAcee Press.

Lawton, A., Rayner, J., & Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and management in the public sector* [PDF]. Retirado de

[https://erl.ucc.edu.gh/jspui/bitstream/123456789/2973/1/%5BAlan Lawton%2C Julie Rayne r%2C Karin Lasthuizen%5D Ethi%28BookZZ.org%29.pdf](https://erl.ucc.edu.gh/jspui/bitstream/123456789/2973/1/%5BAlan%20Lawton%2C%20Julie%20Rayne%2C%20Karin%20Lasthuizen%5D%20Ethi%28BookZZ.org%29.pdf).

Leftwich, A. (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14(3), 605-624. doi: <https://doi.org/10.1080/01436599308420345>.

Matela, J. (2016). *A influência da ética nas organizações: a mediação do clima ético nas relações de liderança com os resultados atitudinais dos colaboradores*. (Dissertação doutoral não publicada). ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa.

McCandless, S & Ronquillo, J. (2019). Social Equity in Professional Codes of Ethics. *Public Integrity*. doi: 10.1080/10999922.2019.1619442.

Mendes, A. (2014). *A Administração Pública e o Sistema de Gestão da ética: uma análise da política de promoção da ética no poder executivo federal*. (Dissertação doutoral não publicada). Universidade de Brasília. Brasília.

Menzel, D. (1999). The Morally Mute Manager: Fact or Fiction? *Public Personel Management*, 28(4), 515-527. doi: <https://doi.org/10.1177/009102609902800403>.

Menzel, D. C. (2015). Research on ethics and integrity in public administration: Moving forward, looking back, *Public Integrity*, 17(4), 343-370. doi: 10.1080/10999922.2015.1060824.

Meyers. G. (2016). Ethics and the Public Interest. Global Encyclopedia of Public Administration, *Public Policy and Governance*, 10, 978-3. Doi: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_909-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_909-1).

Mozzicafreddo, J. (2002). A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública. *Sociologia, problemas e práticas, Sociologia, Problemas e Práticas*, 40, 9-22.

Mueller, R.O. (1996) Basic principles of structural equation modeling, New York, NY:Springer.

Nanda, V. (2006). The “good governance” concept revisited. *The ANNALS of the American academy of political and social science*, 603(1), 269-283. doi: <https://doi.org/10.1177/0002716205282847>.

OCDE. (2000). Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries, Paris, OCDE.

OCDE. (1996). *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Paris, OCDE.

Osmani, S., & Bashi, S. (2014). Ethics in Public Administration. *ILIRIA International Review*, 4(1), 201-215. doi: 10.21113/iir.v4i1.61.

Passos, E. (2004). *Ética nas organizações*. São Paulo. Atlas.

Pedroso, J., Trincão, C., & Dias, J. P. (2003). E a justiça aqui tão perto? As transformações no acesso ao direito e à justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (65), 77-106.

Pedroso, J. (2013). *Acesso ao direito e `justiça: um direito fundamental em (des)construção – o caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças* (Dissertação doutoral não publicada). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra.

Perry, J., de Graaf, G., Van der Wal, Z., & Van Montfort, C. (2014). Returning to our roots: “Good government” evolves to “good governance”. *Public Administration review*, 74(1), 27-28. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.12164>.

Peixoto, A. N. (2016). *A importância dos Códigos de ética nas organizações públicas versus privadas* (Dissertação doutoral não publicada). Universidade do Minho.

Pena dos Reis, J. (2016). *Fazer o Direito* [PDF]. Retirado de [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb\\_Fazer\\_Direito.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_Fazer_Direito.pdf).

Plinio, A., Young, J., & Lavery, L. (2010). The state of ethics in our society: a clear call for action. *International Journal of Disclosure and Governance*, 7(3), 172-197. doi:10.1057/jdg.2010.11.

Quadros, E. (2008). *O Sistema Português de Suporte à Ética da Administração Pública*. Retirado de <https://www.ipleiria.pt/recursos-humanos/wp-content/uploads/sites/87/2016/11/O-SISTEMA-PORTUGU%C3%8AS-DE-SUPORTE-%C3%80-%C3%89TICA-DA-AP.pdf>.

Radhika, D. (2012). Ethics in public administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 4(2), 23-31. doi: <https://doi.org/10.5897/JPAPR11.049>.

Renaud, M. (2016). A evolução histórica da Ética. Retirado de M. Neves (2016). *Ética, dos fundamentos às práticas*. Lisboa. Edições 70: 123-143.

Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.



- Ribeiro, M. (2013). *Introdução ao Direito para as Ciências Sociais*. Lisboa: Almedina.
- Rocha, A. (2010). *Ética, deontologia e responsabilidade social*. Lisboa: Grupo editorial Vida económica: 15-44.
- Rodrigues et al., (2017). O sistema de justiça da democracia. Quatro décadas de políticas públicas. *40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal*, 17-58.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- Sampieri, R. (2007). *Metodologia de pesquisa*. 3ª edição. Mcgraw Hill editora.
- Silva, M., Souza, F., Araújo, F., & Silva, J. D. (2015). Metodologia Científica para as Ciências Sociais Aplicadas: Análises Críticas sobre Métodos e tipologias de Pesquisas e destaque de Contribuições De Marx, Weber E Durkheim. *Revista Científica Hermes*, (13), 159-179. doi: 10.21710/rch.v13i0.167.
- Singo, A. T. (2018). *Ethical leadership in the Limpopo Provincial Public Service of South Africa: an imperative for good governance* (Dissertação doutoral não publicada).
- Soares, L. (2014). A ética na administração pública. Lisboa. Edições ISCSP.
- Svara, J. H., & Brunet, J. R. (2005). Social equity is a pillar of public administration. *Journal of Public Affairs Education*, 11(3), 253-258. doi: 10.1080/15236803.2005.12001398.
- Svara, J. (2007). *The ethics primer for public administrators in government and non profit organizations*. Boston, MA: Jones & Bartlett.
- Svara, J. (2011). Reconsidering and expanding the ethical codes for public administrators: are there universal principles?, *International Symposium on Ethical Leadership*. Retirado de [http://ethicalgovnow.org/iseg/Symposium\\_files/Svara110711.pdf](http://ethicalgovnow.org/iseg/Symposium_files/Svara110711.pdf).
- Stare, J., & Klun, M. (2016). An Analysis of the Ethics Infrastructure and Ethical Climate in Slovenian Public Administration. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 147–164. doi:10.1515/nispa-2016-0018.
- Stein, C. M., Morris, N. J., & Nock, N. L. (2012). Structural equation modeling. *Statistical Human Genetics*, 495-512. doi: 10.1007/978-1-61779-555-8\_27.



Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. Doi: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>.

Tenbrunsel, A. E., Smith-Crowe, K. & Umphress, E. E. (2003). Building houses on rocks: the role of the ethical infrastructure in organizations. *Social Justice Research*, 16, 285–307. doi: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1025992813613>.

Tiihonen, S. (2004). *From governing to governance* [PDF]. Retirado de [https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/68068/from\\_governing\\_to\\_governance\\_2004.pdf?sequence=3](https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/68068/from_governing_to_governance_2004.pdf?sequence=3).

Vigoda-Gadot, E. & Kapun, D. 2005. Perceptions of Politics and Performance in Public and Private Organizations: A Test of One Model across Two Sectors. *Policy and Politics* 33(2), 251–76. doi: 10.1332/0305573053870185.

Vigoda-Gadot, E. (2007). Citizens' perceptions of politics and ethics in public administration: A five-year national study of their relationship to satisfaction with services, trust in governance, and voice orientations. *Journal of public administration research and theory*, 17(2), 285-305. doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muj018>.

Wal, Z., Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2): 465-482. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00719>.

Wood, G., & Rimmer, M. (2003). Codes of ethics: what are they ready and what should they be?. *International Journal of Value-Based management*, 16(2), 181-195. doi: 10.1023/A:1024089509424.

## ANEXOS

### Anexo 1 – Questionário para aferição da perceção da ética no serviço público

#### Ética no Serviço Público

No âmbito da minha dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, especialização em Justiça, pretendo obter a sua opinião sobre a Ética no serviço público.

O questionário é inteiramente anónimo e está garantida a confidencialidade das suas respostas.

Por favor colabore, respondendo.

#### Questões gerais de caracterização

1. O seu género:

☐ Masculino

☐ Feminino

2. A sua idade:

☐ Até 30 anos

☐ Até 40 anos

☐ Até 50 anos

☐ Mais de 50 anos

3. O seu nível de instrução:

☐ Até 9 anos de escolaridade completos

- ☐ 10, 11 ou 12 anos de escolaridade completos
- ☐ Licenciatura
- ☐ Mestrado
- ☐ Doutoramento

O seguinte questionário refere-se aos instrumentos que podem ser utilizados para reforçar os padrões éticos no domínio do serviço público.

Na escala de 1 a 10, 1 corresponde ao valor mais baixo da escala (nível muito baixo) e 10 corresponde ao valor mais alto da escala (nível muito alto).

### Questões sobre o enquadramento ético

Relativamente ao enquadramento ético, qual a sua opinião sobre:

#### 4. Política ética no setor público

- |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     | 8                     | 9                     | 10                    |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

#### 5. Implementação da política ética em disposições legais

- |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     | 8                     | 9                     | 10                    |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

#### 6. Utilização do código de ética e de conduta

- |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     | 8                     | 9                     | 10                    |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

#### 7. Importância dos assuntos abordados pelos códigos

- |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     | 8                     | 9                     | 10                    |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

#### 8. Introdução de medidas no campo da ética para evitar comportamentos antiéticos

- |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     | 7                     | 8                     | 9                     | 10                    |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

### Questões sobre a implementação de valores e padrões ético

Relativamente à implementação de padrões e valores éticos, conflitos de interesses, aceitação de prendas e denúncias na função pública, qual a sua opinião sobre:

#### 9. Minimização dos riscos de comportamento antiético de funcionários

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 10. Aplicação de regras específicas para evitar conflitos de interesses

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 11. Aplicação de regras especiais para prevenir influências indesejadas na tomada de decisão

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 12. Existência de um procedimento formal de denúncias

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 13. Existência de procedimentos relacionado com violações de integridade

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Questões sobre os fatores culturais e outros

Relativamente a integração de padrões e valores éticos na organização, qual a sua opinião sobre:

#### 14. Forma como o seu governo chama a atenção para o interesse da ética

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 15. Publicação do código ético ou de conduta

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 16. Investigações ou auditorias

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Envolvimento no desenvolvimento da política ética

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Importância dos temas abordados

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Desafios na promoção de padrões éticos no serviço público

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Instrumentos no combate aos erros no campo da integridade

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Impacto das reformas na prevenção de comportamento antiético no serviço público

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Anexo 2 – Análise dos Códigos de Conduta e Ética do Ministério da Justiça

Organismo	Objetivos	Principais Questões / Temáticas	Princípios / Valores	Normas de Conduta
<b>SGMJ</b>	Visa ser uma referência, formal e institucional, dos princípios e valores que orientam a sua atuação e da conduta a adotar pelos seus trabalhadores nas relações entre si e com terceiros	Princípios Normas de atuação Conduta profissional Responsabilização Qualidade do serviço prestado	Legalidade Prossecução do interesse público Responsabilidade profissional Lealdade Igualdade e não discriminação	Confidencialidade e sigilo profissional Tratamento de dados pessoais Conflito de interesses e incompatibilidades Relacionamento entre colaboradores e dirigentes, e com terceiros Utilização de recursos e bens patrimoniais Prevenção da corrupção
<b>IGSJ</b>	Ferramenta na qual se inscreveram os princípios, valores e normas de conduta que pautam a sua atuação, devendo exaltar comportamento eticamente sustentados,	Enquadramento teórico Dimensões éticas Princípios Normas de atuação	Integridade Respeito Isenção e imparcialidade Competência Espírito de equipa Subordinação ao interesse público	Cumprimento da legalidade Responsabilidade e profissional Lealdade Relacionamento interpessoal e com terceiros Igualdade de tratamento

	não negligenciando o impacto das suas decisões, formas de atuação e comportamento s.			Dever de integridade Confidencialidade e sigilo profissional Ambiente e sustentabilidade Salvaguarda dos recursos e bens patrimoniais Segurança e bem-estar no trabalho Conflito de interesses Atividade externa
<b>DGPJ</b>	Instrumento no qual se inscrevem os valores que pautam a sua atuação, bem como os princípios éticos e as normas de conduta a que todos os seus trabalhadores se encontram sujeitos e que devem assumir como intrinsecamente seus	Princípios Normas de atuação Ambiente organizacional Mudança e inovação Gestão da informação Utilização responsável de recursos Ambiente Ofertas, gratificações e vantagens Imagem	Serviço público Legalidade Justiça e imparcialidade Igualdade Proporcionalidade Colaboração e da boa-fé Prestação de informação de qualidade Lealdade Integridade Competência e responsabilidade Urbanidade	Mudança e inovação Gestão da informação Utilização responsável de recursos Ambiente Relacionamento entre colaboradores e dirigentes, e com terceiros Conflitos de interesses Ofertas, gratificações e vantagens

				Imagem
<b>DGAJ</b>	Documento que estabelece um conjunto de princípios, regras e valores que devem ser observados no cumprimento das atividades desenvolvidas pelos trabalhadores nas relações profissionais entre si e com terceiros	Importância do Código Princípios Normas de atuação Diligência profissional Mudança e inovação Utilização de recursos Conflitos de interesses Dádivas ou benefícios Prevenção da corrupção e infrações conexas	Legalidade Isenção e imparcialidade Igualdade Lealdade Prossecução do Interesse Público Informação Integridade Competência e responsabilidade e Urbanidade Colaboração e boa-fé	Responsabilidade e social Segredo profissional, dados pessoais e partilha de informação Relacionamento entre colaboradores e dirigentes, e com terceiros Mudança e inovação Utilização de recursos Conflitos de interesses Dádivas ou benefícios Prevenção da corrupção e infrações conexas
<b>DGRSP<sup>44</sup></b>				
<b>PJ<sup>45</sup></b>				
<b>IGFEJ, I.P</b>	Estabelece um conjunto de princípio e valores orientadores da	Princípios Normas de atuação	Serviço público Legalidade	Isenção e transparência Sigilo e reserva

<sup>44</sup> Até ao momento de realização da presente dissertação o Código de Ética não estava finalizado. Existia a menção ao referido Código no Despacho n.º 8140/2019, de 13 de setembro, e no Plano de Prevenção da corrupção.

<sup>45</sup> A PJ rege-se por Código Deontológico próprio, aprovado por resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, promove os valores da justiça, da integridade, do humanismo, da igualdade, da honra e da dignidade. Mais recentemente, a Comissão elaborou um projeto de Código de Ética.



	prática profissional dos seus trabalhadores e dirigentes.	Incompatibilidades e impedimentos  Tratamento da informação  Desmaterialização  Património e recursos	Justiça e imparcialidade  Igualdade  Proporcionalidade de  Colaboração e boa-fé  Informação e qualidade  Lealdade  Integridade  Competência e responsabilidade e  Privacidade e licitude de tratamento  Segurança da informação	Zelo  Obediência  Conflito de interesses  Relacionamento entre colaboradores e dirigentes, e com terceiros  Aprendizagem contínua  Segurança e saúde no trabalho  Ofertas, gratificações e vantagens
<b>IRN, I.P.</b>	Estabelece as linhas de orientação em matéria de ética e conduta profissional para todos os trabalhadores, assegurando a responsabilização e a consolidação do carácter ético subjacente.	Princípios  Normas de atuação  Autonomia técnica  Acumulação de funções  Representação institucional  Colaboração e espírito de equipa  Utilização de recursos	Serviço público  Legalidade  Justiça e imparcialidade  Igualdade  Proporcionalidade de  Colaboração e boa-fé  Informação e qualidade  Lealdade e cooperação	Relacionamento entre colaboradores e dirigentes, e com terceiros  Autonomia técnica  Acumulação de funções  Sigilo profissional  Impedimentos e incompatibilidades

			Transparência e integridade Competência e responsabilidade	Representação institucional Colaboração e espírito de equipa Utilização de recursos
<b>INMLCF, I.P.</b>	Estabelece as linhas de orientação em matéria de ética e conduta profissional.	Princípios Normas de atuação Autonomia técnica Acumulação de funções Utilização de recursos	Serviço público Legalidade Igualdade Justiça e imparcialidade Proporcionalidade Colaboração e boa-fé Informação e qualidade Lealdade e cooperação Transparência e integridade Competência e responsabilidade	Relacionamento entre colaboradores e dirigentes, e com terceiros Autonomia técnica Acumulação de funções Sigilo profissional Impedimentos e incompatibilidades Representação institucional Utilização de recursos
<b>INPI, I.P.</b>	Surge como um instrumento aliado à Carta Ética da Administração Pública, bem como outros instrumentos do foro jurídico e	Enquadramento teórico Princípios Normas de atuação Qualidade e inovação	Legalidade Isenção e imparcialidade Igualdade Lealdade Interesse público	Lealdade e colaboração Integridade Competência e responsabilidade Qualidade e inovação

	administrativo, que deverão orientar todos os trabalhadores no respectivo desempenho, na prevenção da corrupção e na prestação de serviço público de qualidade e excelência	Solidariedade e responsabilidade social  Presentes e convites pessoais  Prevenção da corrupção	Informação e audição  Integridade  Competência e responsabilidade  Urbanidade  Colaboração e boa-fé	Confidencialidade  Solidariedade e responsabilidade social  Sigilo  Utilização racional de recursos  Responsabilidade ambiental  Regime de exclusividade  Conflito de interesses  Relacionamento entre colaboradores e dirigentes, e com terceiros  Presentes e convites pessoais  Prevenção da corrupção  Dados pessoais
<b>Outras estruturas e órgãos consultivos<sup>46</sup></b>				

<sup>46</sup> No âmbito desta análise, excluíram-se estes organismos devido à sua natureza.

### Anexo 3 – Enquadramento teórico do modelo conceptual

Dimensões e Indicadores do Questionário	Instrumentos da Infraestrutura Ética	Princípios da Boa Governança
<b>Ética na AP</b>	<b>Internos</b> <i>Accountability</i> Códigos de conduta Socialização profissional Condições e estruturas par ao exercício das atividades  <b>Externos</b> Empenho, compromisso e liderança política Descritivo legal Envolvimento da sociedade Sistemas para a efectivação e operacionalização da ética	Responsabilização ( <i>accountability</i> ) Transparência Participação Reforço do Estado de Direito Coprodução Capacidade de resposta ( <i>responsiveness</i> ) Acessibilidade Independência
4. Política ética no setor público 5. Implementação da política ética em disposições legais 6. Utilização do código de ética e de conduta 7. Importância dos assuntos abordados pelos códigos 8. Introdução de medidas no campo da ética para evitar comportamentos antiéticos		
<b>Implementação de padrões e valores éticos</b>		
9. Minimização dos riscos de comportamento antiético de funcionários 10. Aplicação de regras específicas para evitar conflitos de interesses 11. Aplicação de regras especiais para prevenir influências indesejadas na tomada de decisão 12. Existência de um procedimento formal de denúncias 13. Existência de procedimentos relacionados com violações de integridade		
<b>Fatores culturais e outros</b>		

14. Forma como o seu governo chama a atenção para o interesse da ética		
15. Publicação do código ético ou de conduta		
16. Investigações ou auditorias		
17. Envolvimento no desenvolvimento da política ética		
18. Importância dos temas abordados		
19. Desafios na promoção de padrões éticos no serviço público		
20. Instrumentos no combate aos erros no campo da integridade		
21. Impacto das reformas na prevenção de comportamento antiético no serviço público		

## Anexo 4 – Análises de Dados e Análises estatísticas

### Anexo 4.1 – Modelo de Equações Estruturais Utilizado (*Output SPAD*)

#### Especificação do modelo

Dimensão	Número de Indicadores	Indicadores	Modo de Estimação	Modo de Cálculo da Dimensão	Modelo
Implementação de padrões e valores éticos	4			MODE A	EXOGENE.
		IPVE1	A		
		IPVE2	A		
		IPVE3	A		
		IPVE4	A		
Fatores culturais e outros	9			MODE A	EXOGENE.
		FCeO1	A		
		FCeO2	A		
		FCeO3	A		
		FCeO4	A		
		FCeO5	A		
		FCeO6	A		
		FCeO7	A		
		FCeO8	A		
		FCeO9	A		
Ética na Administração Pública	5			MODE A	ENDOGENE
		EAP1	A		
		EAP2	A		
		EAP3	A		
		EAP4	A		
		EAP5	A		

#### Estrutura de Relação entre Dimensões

Designação	Implementação de padrões e valores éticos	Fatores culturais e outros	Ética na Administração Pública
Implementação de padrões e valores éticos	0	0	0
Fatores culturais e outros	0	0	0
Ética na Administração Pública	1	1	0

## Estatísticas Descritivas dos Indicadores

### Média, Desvio-padrão e Valores Extremos

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo 1	Mínimo 2	Máximo 1	Máximo 2
IPVE1	6,4384	1,3187	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
IPVE2	7,0652	1,3524	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
IPVE3	7,0906	1,4456	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
IPVE4	7,0906	1,4876	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
FCeO1	6,1159	1,5537	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
FCeO2	5,9710	1,5320	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
FCeO3	7,0507	1,4834	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
FCeO4	7,3551	1,7541	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
FCeO5	6,2935	1,5027	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
FCeO6	7,1703	1,4026	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
FCeO7	6,7283	1,3813	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
FCeO8	6,2355	1,5623	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
FCeO9	6,1667	1,5608	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
EAP1	7,0290	1,3212	2,0000	3,0000	10,0000	9,0000
EAP2	6,4058	1,3467	2,0000	3,0000	10,0000	9,0000
EAP3	6,8732	1,3969	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
EAP4	7,3551	1,2899	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000
EAP5	6,4565	1,4174	1,0000	2,0000	10,0000	9,0000

### Correlação entre os Indicadores

Designação	IPVE1	IPVE2	IPVE3	IPVE4	FCeO1	FCeO2	FCeO3	FCeO4	FCeO5	FCeO6	FCeO7	FCeO8	FCeO9	EAP1	EAP2	EAP3	EAP4	EAP5
IPVE1	1,0000																	
IPVE2	0,7336	1,0000																
IPVE3	0,7547	0,8588	1,0000															
IPVE4	0,6373	0,6958	0,7561	1,0000														
FCeO1	0,6542	0,6275	0,6922	0,7636	1,0000													
FCeO2	0,3739	0,4136	0,4217	0,4225	0,3865	1,0000												
FCeO3	0,4776	0,4932	0,4997	0,5053	0,4093	0,6081	1,0000											
FCeO4	0,3149	0,4057	0,4231	0,4251	0,2933	0,5256	0,7074	1,0000										
FCeO5	0,5385	0,4933	0,5065	0,4841	0,4743	0,5892	0,6988	0,6546	1,0000									
FCeO6	0,3690	0,3704	0,4195	0,3989	0,3683	0,5301	0,6019	0,6057	0,5986	1,0000								
FCeO7	0,3797	0,3353	0,3643	0,3417	0,4013	0,3918	0,5461	0,3778	0,5376	0,6279	1,0000							
FCeO8	0,5355	0,5174	0,5857	0,5521	0,5455	0,4812	0,6218	0,5671	0,7175	0,5736	0,5770	1,0000						
FCeO9	0,4644	0,4634	0,4927	0,4944	0,4866	0,6021	0,5613	0,5501	0,6110	0,5564	0,4966	0,7625	1,0000					
EAP1	0,4232	0,3984	0,3818	0,3397	0,2261	0,4927	0,5003	0,4755	0,4994	0,4803	0,3379	0,4583	0,5055	1,0000				
EAP2	0,4690	0,4311	0,4148	0,4031	0,4191	0,4412	0,4105	0,3071	0,4980	0,3950	0,4040	0,4729	0,4108	0,5880	1,0000			
EAP3	0,4865	0,4666	0,4489	0,4083	0,3841	0,5604	0,5469	0,4856	0,5632	0,4493	0,3070	0,4968	0,5066	0,6950	0,6206	1,0000		
EAP4	0,3260	0,3024	0,2937	0,2967	0,2253	0,3407	0,3864	0,1893	0,3444	0,4032	0,4344	0,3846	0,3557	0,4617	0,5324	0,4835	1,0000	
EAP5	0,6509	0,5855	0,5811	0,5079	0,5913	0,4282	0,4267	0,3705	0,5444	0,3910	0,3891	0,5896	0,5405	0,4476	0,5825	0,6221	0,4722	1,0000



### Análise da Unidimensionalidade das Dimensões

Dimensão	Indicadores	Alpha de Cronbach	Rho de Dillon-Goldstein	Número	Valores próprios	Histogramas
Implementação de padrões e valores éticos	4	0,9181	0,9431	1	6,3461	*** *****
				2	0,7486	*
				3	0,5111	*
				4	0,2648	
Fatores culturais e outros	9	0,9145	0,9306	1	12,6808	*** *****
				2	2,1048	***
				3	1,4151	***
				4	1,2487	**
				5	1,1757	**
				6	0,8485	**
				7	0,6647	*
				8	0,5019	*
				9	0,4085	
Ética na Administração Pública	5	0,8600	0,9003	1	5,9295	*** *****
				2	1,0684	**
				3	0,9924	**
				4	0,7093	*
				5	0,4836	*

## Resultados do Modelo Externo

### Pesos externos e correlações

Dimensão	Indicadores	Pesos Externos	Pesos Normalizados	Correlação	Comunalidade	Redundância
Implementação de padrões e valores éticos	(MODE A)					
	IPVE1	0,2059	0,2587	0,8687	0,7546	
	IPVE2	0,1956	0,2457	0,9141	0,8355	
	IPVE3	0,2032	0,2553	0,9411	0,8856	
	IPVE4	0,1913	0,2403	0,8638	0,7462	
Fatores culturais e outros	(MODE A)					
	FCeO1	0,0846	0,1009	0,6212	0,3858	
	FCeO2	0,0982	0,1170	0,7422	0,5508	
	FCeO3	0,0947	0,1129	0,8285	0,6863	
	FCeO4	0,0926	0,1104	0,7733	0,5980	
	FCeO5	0,1052	0,1254	0,8537	0,7288	
	FCeO6	0,0825	0,0983	0,7683	0,5903	
	FCeO7	0,0708	0,0844	0,6816	0,4646	
	FCeO8	0,1070	0,1276	0,8497	0,7221	
	FCeO9	0,1032	0,1230	0,8208	0,6737	
Ética na Administração Pública	(MODE A)					

### Tabela de Correlações entre Indicadores e Dimensões

Indicador/Dimensão	Implementação de padrões e valores éticos	Fatores culturais e outros	Ética na Administração Pública
IPVE1	0,8687	0,5898	0,6085
IPVE2	0,9141	0,5947	0,5635
IPVE3	0,9411	0,6349	0,5479
IPVE4	0,8638	0,6320	0,5012
FCeO1	0,7643	0,6212	0,4860
FCeO2	0,4551	0,7422	0,5715
FCeO3	0,5508	0,8285	0,5693
FCeO4	0,4381	0,7733	0,4708
FCeO5	0,5633	0,8537	0,6245
FCeO6	0,4350	0,7683	0,5245
FCeO7	0,3961	0,6816	0,4574
FCeO8	0,6115	0,8497	0,6110
FCeO9	0,5342	0,8208	0,5898
EAP1	0,4292	0,5769	0,7888

EAP2	0,4780	0,5382	0,8235
EAP3	0,5036	0,6261	0,8721
EAP4	0,3392	0,4311	0,6881
EAP5	0,6469	0,6172	0,8146

**Tabela de Correlações entre Indicadores e Dimensões. Correlações Superiores em Módulo à Média das Correlações (0,6301)**

Indicador/Dimensão	Implementação de padrões e valores éticos	Fatores culturais e outros	Ética na Administração Pública
IPVE1	0,8687		
IPVE2	0,9141		
IPVE3	0,9411	0,6349	
IPVE4	0,8638	0,6320	
FCeO1	0,7643		
FCeO2		0,7422	
FCeO3		0,8285	
FCeO4		0,7733	
FCeO5		0,8537	
FCeO6		0,7683	
FCeO7		0,6816	
FCeO8		0,8497	
FCeO9		0,8208	
EAP1			0,7888
EAP2			0,8235
EAP3			0,8721
EAP4			0,6881
EAP5	0,6469		0,8146

## Resultados do Modelo Interno

### Equações estruturais

Dimensão Dependente	Dimensões Independentes	Correlação	Contribuição para o R2	Impacto (Coeficiente de Caminho)	Desvio-padrão	T de Student	P-valor
Ética na Administração Pública	R2	0,5344					
	ORDONNEE A L'ORIGINE			1,8386			
	Implementação de padrões e valores éticos	0,6179	29,1	0,25	0,0566	4,4490	0,0000
	Fatores culturais e outros	0,7076	70,9	0,54	0,0566	9,4587	0,0000

**Correlações entre Dimensões**

Designação	Implementação de padrões e valores éticos	Fatores culturais e outros	Ética na Administração Pública
Implementação de padrões e valores éticos	1,0000		
Fatores culturais e outros	0,6838	1,0000	
Ética na Administração Pública	0,6179	0,7076	1,0000

**Avaliação do Modelo Estrutura**

Designação	Média	R2	R2 ajustado	Comunalidade Média	Redudância Média	Rho de Dillon-Goldstein
Implementação de padrões e valores éticos	5,5053			0,8055		0,9430
Fatores culturais e outros	5,4859			0,6000		0,9304
Ética na Administração Pública	6,1618	0,5344	0,5327	0,6396	0,3418	0,8982
MOYENNE		0,5344	0,5327	0,6567	0,3418	

**Comunalidade e quadrado das correlações das dimensões**

Dimensão	Implementação de padrões e valores éticos	Fatores culturais e outros	Ética na Administração Pública
Implementação de padrões e valores éticos	0,8055	0,4676	0,3818
Fatores culturais e outros	0,4676	0,6000	0,5006
Ética na Administração Pública	0,3818	0,5006	0,6396

Comunalidade na diagonal principal e fora da diagonal quadrados das correlações inferiores à comunalidade.

### Scores das dimensões para cada observação

Observação	Ética na Administração Pública	Implementação de padrões e valores éticos	Fatores culturais e outros
3	6,9143	6,7359	6,3218
4	8,3168	7,7413	7,7554
5	5,5288	4,5010	3,8918
7	5,2026	4,4990	3,3961
8	6,0000	4,7747	1,8562
9	10,0000	10,0000	9,1523
10	9,1955	4,7501	7,0044
11	5,2856	8,2403	7,7925
12	5,4567	9,4860	4,8491
13	7,0000	7,2457	5,9900
14	6,4400	4,7413	4,2401
15	9,0000	9,0000	9,0000
18	8,0000	8,0000	8,0000
21	2,3028	2,2553	2,5521
22	8,0000	7,7597	7,2345
23	7,5622	7,5140	6,7409
25	7,1928	6,7447	6,4362
26	8,6640	8,7413	8,5069
27	8,4190	7,7931	7,8584
28	7,0792	3,5194	4,7563
29	7,2727	7,9653	8,3884
30	5,9304	7,5581	4,4720
31	10,0000	10,0000	9,1009
33	7,3923	6,7456	5,6187
35	6,4192	5,2771	5,7772
36	7,2489	9,7413	2,9227
37	4,1243	3,9828	4,0944
39	5,6114	8,2186	8,7831
40	8,7738	9,0000	8,4188
41	7,3880	8,0000	7,1009
42	10,0000	4,9734	5,8554
43	8,6060	8,4806	7,0350
45	8,6142	9,5010	9,0205
46	3,0931	2,7501	2,3216
48	6,3691	6,2403	6,1009
49	10,0000	10,0000	9,6300
50	8,0000	7,5194	7,9564
51	6,0597	6,7413	8,2346
54	5,7423	8,4894	8,0594
55	6,1640	7,9599	6,7553
56	2,0833	8,4956	1,8073
58	7,0000	7,2457	6,6883
59	8,0000	8,0000	7,1779
60	6,5288	5,7543	6,3907
62	6,5452	7,0096	6,7600
63	7,2119	7,0000	6,6042

65	6,9480	6,2403	6,7589
66	6,2262	6,0000	6,0000
67	7,5619	7,2457	6,4373
68	6,9168	6,2403	6,8571
69	6,6476	6,2403	7,3845
70	7,1262	7,4860	6,5274
71	6,5288	6,2587	6,9441
74	6,5622	7,2403	6,7596
75	6,7240	6,9816	6,6637
76	8,0000	8,0000	8,0000
77	8,1763	7,9946	7,9114
80	6,9502	7,5140	7,6604
81	7,5622	6,0000	6,9740
82	6,9502	6,2587	6,9220
83	8,0907	7,2403	7,4618
84	7,5810	7,0000	6,6086
85	6,5123	6,0000	7,2931
87	7,5622	7,0020	7,0994
88	7,1763	7,2403	7,1103
89	7,5622	6,7447	6,8946
90	7,4789	7,2403	7,5309
91	7,0334	7,4956	7,5621
92	7,4600	7,0096	7,8719
93	7,1928	7,5010	7,6774
94	7,6123	7,4826	7,3659
96	7,1098	7,7413	7,8816
98	7,3694	7,4956	7,5561
99	7,1763	8,2423	7,5993
100	7,2856	8,0096	7,5583
101	7,5622	7,9816	7,9806
103	7,4192	7,4860	7,7694
104	7,7051	7,7543	7,4446
105	6,5622	7,4956	8,0175
106	7,3360	7,7413	7,6690
107	7,9502	7,7413	7,8225
109	8,0334	7,7413	7,6993
110	7,8573	7,7413	7,7888
112	7,7552	8,2369	7,7954
114	7,5622	7,9913	7,6274
115	7,4192	8,2369	8,1238
116	8,5622	8,7413	8,1952
117	9,3171	8,4826	8,2938
118	8,4266	7,7413	7,4724
119	7,7051	8,4826	7,7156
120	7,2837	7,2369	7,5329
121	7,5808	8,2239	7,5327
122	7,5288	7,7413	7,4344
123	7,1763	7,7413	6,9355
124	6,9313	7,2369	6,7709
125	5,0597	6,7229	5,4394
126	5,8051	6,7413	6,1496

127	5,6643	6,7413	6,2109
128	6,9669	7,4990	6,9993
129	6,5810	6,4860	6,2585
130	6,0334	6,7543	6,5353
131	6,9313	5,9946	6,5722
132	6,5622	6,7413	6,4804
133	6,9814	7,2553	6,3528
134	6,7883	6,7413	5,5566
135	5,3691	6,2457	6,0905
136	5,8406	5,9816	6,5926
137	6,9502	6,5010	6,4960
138	7,3360	7,7413	7,0976
140	6,6640	5,2587	6,2154
141	7,0312	7,7413	6,3522
142	6,4712	6,7413	6,9761
143	6,9480	6,4826	6,6368
144	6,4192	7,7413	6,7686
145	6,8979	6,7413	6,5724
146	6,5123	6,7413	6,3723
148	7,4192	6,9816	7,0699
149	6,5622	6,7413	7,5325
150	7,5622	7,4826	7,1669
151	7,4190	6,7413	6,6318
152	7,3193	6,7413	6,6116
154	6,5121	6,5010	6,6359
155	7,0334	6,2607	6,8741
156	6,9313	7,5086	7,0770
157	7,1763	7,7413	6,9063
158	6,4789	7,0000	6,4451
159	6,9504	7,7413	6,7367
161	6,1432	6,7577	5,7921
162	7,0720	6,4826	5,8380
163	6,4789	6,7413	6,9584
164	6,7051	7,0000	6,7647
167	7,7552	6,4826	6,3842
168	5,8125	6,4826	5,8346
169	6,3694	6,7413	6,3366
170	5,8981	6,4826	6,8385
172	6,3672	6,2437	6,7020
173	6,7218	6,4826	7,0910
174	6,8981	6,7413	6,3604
175	6,7051	6,7413	6,2890
176	6,1432	6,7413	6,1764
178	6,5622	5,9816	6,1712
179	6,6123	6,7543	7,1675
180	6,7552	6,7413	6,4344
181	6,7552	7,7413	6,5062
182	6,5622	6,4860	6,5986
183	7,3193	6,9870	6,4155
184	6,8573	7,5010	6,3089
185	6,9170	8,0000	6,7463

186	7,5123	7,5010	6,9729
187	7,3171	7,7413	6,1530
188	6,0074	6,7413	6,3850
189	7,0334	6,7229	7,2080
190	6,7552	7,7413	7,0687
191	8,4901	7,8188	7,6360
192	7,5164	9,4956	6,6700
194	6,1241	7,2423	6,2087
195	3,7330	3,9980	3,8099
196	10,0000	10,0000	10,0000
197	7,3007	6,2381	4,5735
198	6,1623	9,2607	6,8770
201	5,0000	5,0000	5,0000
202	10,0000	10,0000	8,0856
203	6,6794	10,0000	5,6288
204	4,4288	4,0054	2,5898
206	6,0712	8,0000	7,9985
207	6,6185	9,0000	8,5319
208	7,0000	7,0000	7,0000
210	7,5677	6,2437	5,3971
212	4,1408	3,2553	4,4757
213	3,0594	2,2587	2,7396
215	6,6123	6,2587	6,2880
216	7,4192	7,7543	6,9648
217	7,0909	6,7413	6,6969
218	6,2673	7,0000	6,5543
219	6,3171	6,4826	6,3149
220	6,5290	6,7413	6,7352
221	6,3694	6,7413	6,2475
222	7,0909	7,4826	6,2816
223	6,0907	6,7413	6,5819
224	6,1742	6,7413	6,6496
225	7,4600	6,7543	6,7803
226	6,3360	6,7413	6,1782
227	6,2760	6,7413	6,1897
228	5,7051	6,2369	6,3793
229	7,2339	7,5010	6,4624
230	6,8981	6,5010	6,3256
231	6,0912	6,4860	5,9851
232	6,1742	6,4826	6,3933
233	6,3171	7,7413	6,9869
234	7,7552	7,7413	6,7335
235	7,2861	7,7413	6,7459
237	7,4192	6,7413	6,8517
238	7,1098	7,4826	6,1895
239	6,7574	6,7413	6,3234
242	7,0909	6,5010	6,1848
243	6,7051	6,7413	7,0826
244	6,9477	6,4826	6,6910
245	6,7883	6,7413	7,2627
246	6,3672	7,7413	6,1545



247	6,8981	7,7413	6,2860
248	6,1432	6,7413	7,0192
249	6,9502	6,7413	6,8080
251	6,5622	6,7413	6,3149
252	6,4192	6,7413	5,8380
253	5,9477	6,4826	6,4034
254	6,1742	6,7413	5,9694
256	6,6643	6,7413	6,3583
257	6,9502	6,7413	6,3478
258	5,7883	5,5010	5,9783
259	6,3360	6,7413	6,0939
260	6,3360	6,4990	6,5574
261	6,5810	6,7413	5,8572
262	5,5622	5,7413	5,4060
263	6,3360	6,7413	5,9810
264	6,5622	5,7413	6,3371
265	6,0334	6,7413	6,2925
266	5,4192	6,7413	6,4586
267	6,5622	5,7263	6,1940
268	6,1742	6,7413	6,0804
269	6,7051	6,7413	6,1710
270	6,5810	6,4826	6,4010
271	5,8981	6,7413	6,1410
272	5,8979	6,7413	6,2207
273	6,4789	6,2587	6,6824
274	6,5622	6,7413	6,2207
275	6,6643	7,7413	6,6008
276	6,8981	7,7413	6,5607
277	6,3357	6,7413	6,6254
278	6,1098	6,7413	5,9557
279	6,3360	6,7413	6,2046
280	6,1432	7,7413	6,6444
281	6,4190	6,4826	6,0804
282	7,7402	8,7413	5,5758
284	6,3713	5,9754	5,6570
286	8,6931	7,2457	6,1009
287	3,5104	2,7209	3,5946
288	6,5643	6,7543	6,0836
289	6,5810	7,5140	6,1973
290	6,3360	6,4990	6,5197
291	6,7547	6,2457	5,9523
292	5,9502	6,5010	6,3917
293	6,4192	6,4990	6,1801
294	6,3168	6,2273	6,6826
295	6,3360	7,2457	6,8651
296	6,6454	7,2423	5,5349
297	6,5622	6,7413	6,2046
298	6,3357	6,7413	6,3339
299	6,2262	6,4990	5,7396
300	7,1243	6,7359	6,5071
301	6,0909	6,7413	6,0796

302	6,3691	5,2403	6,5112
303	6,7571	6,7413	6,0447
304	8,4712	8,2403	8,2384
305	6,1432	6,5010	6,3118
306	5,9480	5,9816	6,1695
307	6,4381	6,9913	6,4417
308	6,3360	6,7413	6,3981
309	6,2785	6,2457	6,4518
310	6,3360	6,7413	6,7954
311	6,3357	5,9816	5,8891
312	6,5810	5,7501	6,1815
313	6,3360	6,7543	5,9032
314	6,1432	6,7413	6,5722
315	5,8382	5,7413	6,3051
316	6,9168	6,7413	6,1675
317	6,3360	6,7413	6,3224
319	6,4712	7,7413	6,8843
320	5,7571	6,7413	6,0835
321	6,1408	7,2369	5,6126
322	8,5953	7,4956	8,3403
323	6,9480	4,5140	5,6147
325	3,8297	1,0000	2,6048
326	6,0718	7,0108	6,5328
330	8,3286	7,2553	8,0272
332	7,1429	5,2587	3,5158
333	6,1429	4,2553	4,6871
Média	6,7799	6,9156	6,5404
Desvio-padrão	1,1003	1,2562	1,1922
	<b>Ética na Administração Pública</b>	<b>Implementação de padrões e valores éticos</b>	<b>Fatores culturais e outros</b>
	6,8	6,9	6,5

### Qualidade do Modelo

#### Qualidade do Modelo Externo (blindfolding G = 30)

Dimensão	S.C.Total	S.C.Erro	Comunalidade H2
Implementação de padrões e valores éticos	62995,2000	12399,2000	0,8032
Fatores culturais e outros	168473,0000	67346,2000	0,6003
Ética na Administração Pública	73502,3000	26160,3000	0,6441

### Qualidade do Modelo Interno (blindfolding G = 30)

Dimensões Endógenas	S.C.Total	S.C.Erro	Redundância F2
Ética na Administração Pública	73502,3000	52255,0000	0,2891

### Anexo 4.2 – Análise de Clusters (*Output SPAD*)

#### Nome do serviço

		TwoStep Cluster Number			Total
		1	2	3	
Nome	DGPJ	6	4	13	23
	Restantes Serviços	15	175	63	253
Total		21	179	76	276

#### Género

		TwoStep Cluster Number			Total
		1	2	3	
O seu género:	Feminino	13	105	48	166
	Masculino	8	74	28	110
Total		21	179	76	276

#### Idade

		TwoStep Cluster Number			Total
		1	2	3	
A sua idade:	Até 30 anos	1	10	5	16
	Até 40 anos	5	100	27	132
	Até 50 anos	7	64	28	99
	Mais de 50 anos	8	5	16	29
Total		21	179	76	276

## Nível de instrução

		TwoStep Cluster Number			Total
		1	2	3	
<b>O seu nível de instrução:</b>	<b>10, 11 ou 12 anos de escolaridade completos</b>	2	61	11	74
	<b>Até 9 anos de escolaridade completos</b>	0	2	1	3
	<b>Doutoramento</b>	1	0	1	2
	<b>Licenciatura</b>	9	91	45	145
	<b>Mestrado</b>	9	25	18	52
Total		21	179	76	276